

A GESTÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS

por

Geórgia Cristine Corrêa

Monografia de conclusão do Curso de Pós-Graduação
em Administração Judiciária da Fundação Getúlio
Vargas.

Rio de Janeiro, março de 2004

SUMÁRIO

1. Introdução.....	3
2. NOÇÕES GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	6
2.1. Administração Pública.....	7
2.1.1. Organização administrativa brasileira.....	8
2.2. Direito Imobiliário Público.....	11
2.3. Bens Públicos.....	12
2.3.1. Classificação.....	13
2.3.2. Regime Jurídico dos Bens Públicos.....	14
2.4. Gestão Pública.....	15
3. Gestão dos Bens Imóveis Públicos.....	16
3.1. Patrimônio Imobiliário Público.....	17
3.1.1. Origem das terras públicas.....	17
3.2. Aspectos dos Instrumentos Jurídicos de Gestão dos Bens Imóveis Públicos.....	18
3.2.1. Alienação.....	19
3.2.2. Doação.....	21
3.2.3. Dação em pagamento.....	21
3.2.4. Permuta.....	21
3.2.5. Investidura.....	22
3.2.6. Concessão de domínio.....	22
3.2.7. Legitimação de posse.....	23
3.2.8. Autorização de uso.....	23
3.2.9. Permissão de uso.....	24
3.2.10. Cessão de uso.....	24
3.2.11. Concessão de uso.....	25
3.2.12. Concessão de direito real de uso.....	25
3.2.13. Enfiteuse ou aforamento.....	26
3.2.14. Locação e comodato.....	27
3.3. Afetação e Desafetação dos Bens Imóveis Públicos.....	28
3.4. Desapropriação de Propriedade.....	28
3.4.1. Natureza Jurídica.....	30
3.5. Função Social.....	31
3.6. Os bens públicos no novo Código Civil.....	32
3.7. Estrutura Organizacional dos Entes Públicos.....	35
4. Gestão dos Bens Imóveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.....	37
4.1. Política Estratégica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.....	38
4.2. Fundo Especial.....	40
5. Conclusão.....	41
6. BIBLIOGRAFIA.....	44
ANEXOS.....	46
Termo de Contrato de Locação de Imóvel.....	47
Termo de Comodato de Imóvel.....	51
Termo de Permissão de Uso.....	53

1. INTRODUÇÃO

Estudando o Direito Administrativo desde seu surgimento, com o Estado de Direito, até os dias atuais, constata-se a ampliação do seu conteúdo e as freqüentes mutações que vem sofrendo, intensificadas, no direito brasileiro, com a entrada em vigor da constituição de 1988, e mais recentemente, das constituições estaduais.

O Direito Administrativo, no Brasil, não nasceu como ramo autônomo, mantendo-se, assim, sob o regime da monarquia absoluta, por não ter uma elaboração baseada em princípios informativos próprios que lhe imprimisse autonomia. Apenas em fins do século XVIII e início do século XIX passou, o Direito Administrativo, a ramo autônomo.

Na realidade, o conteúdo do Direito Administrativo varia no tempo e no espaço, conforme o tipo de Estado adotado.

No período colonial, ao tempo das capitanias, os respectivos donatários detinham em mãos poderes absolutos que lhes eram outorgados pelo monarca português e que abrangiam, sem qualquer controle, a administração, a legislação e a distribuição da justiça. Com o Império, há uma divisão de funções entre o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Poder Executivo e o Poder Moderador, os dois últimos concentrados em mãos do Imperador. Já existia, nessa época, uma administração pública organizada, mas regida praticamente pelo direito privado, que o Conselho de Estados se limitava a aplicar. Com o início do período republicano, suprime-se o Poder Moderador e a jurisdição administrativa antes atribuída ao Conselho de Estado.

A administração Pública começa a agilizar-se e afastar-se dos moldes do direito privado. A partir da Constituição de 1934, o Direito Administrativo experimentou grande evolução, em decorrência da própria previsão constitucional de extensão da atividade do Estado nos âmbitos social e econômico. Com a promulgação da Constituição de 1988, o Direito Administrativo passou por grandes alterações, inclusive ampliando as formas de controle do Judiciário sobre a atividade administrativa do Estado, conferindo ao cidadão instrumentos de controle sobre essa mesma atividade, delimitando o conteúdo da função social das propriedades urbana e rural.

Desta forma amplia-se ou consolida-se as formas de acesso da sociedade e seus agentes públicos, elevando a qualidade das práticas políticas e institucionais, estimulando, sempre que possível, práticas autônomas, que possam tornar-se auto-sustentáveis.

Vivemos o direito administrativo cotidianamente, acompanhando sua constante evolução, que se faz necessária à evolução da própria sociedade.

No mundo atual não pode haver mais discordâncias quanto à importância do domínio dos processos de produção do conhecimento para o efetivo desenvolvimento das atividades públicas. E, é neste diapasão que a gestão do patrimônio imobiliário é apresentada, ou seja, para ser um dos instrumentos auxiliares à Administração a minimizar a crise enfrentada.

A Gestão Pública tem como foco projetos, programas ou atividades de administração pública, que objetivam o desenvolvimento e a inovação de estratégias administrativas ou técnicas, que possibilitem o aumento da capacidade de atender as necessidades sociais, representando uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, com relação as práticas e estratégias anteriores, seja através da implantação de um novo programa ou conjunto de atividades, seja por intermédio de um significativo aprimoramento de atividades ou programas existentes.

Sob o aspecto administrativo a gestão do patrimônio público tem por finalidade realizar os processamentos conducentes à aquisição a título oneroso ou gratuito de imóveis e a sua atribuição aos organismos públicos e outras entidades, administrando o patrimônio imobiliário.

Em especial deve ser apreciado o aspecto dos instrumentos jurídicos de gestão dos bens públicos, matéria relevante, que tem por finalidade fazer com que a Administração extraia dos bens do domínio público toda a sua potencialidade de utilização, em consonância com a função social que é inerente à própria natureza da propriedade pública.

A eficiência da gestão está, em grande medida, associada à qualidade dos instrumentos de gestão utilizados, destacando-se do conjunto desses instrumentos: o suporte legal em que a atividade patrimonial e seu controle são levados a efeito.

Já a gestão do patrimônio imobiliário do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com o auxílio do Fundo Especial, tem possibilitado que a máquina judiciária possua uma infraestrutura física adequada, alcançando assim uma melhor racionalização do uso de recursos públicos e na implantação de medidas que tenham por objetivo a otimização da prestação jurisdicional, com o fito de possibilitar aos operadores da justiça solução mais rápida e eficaz das lides que lhes são propostas.

Nesse sentido, é pressuposto que, não apenas o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mas também todos os setores da Administração Pública tenham como uma de suas preocupações fundamentais a criação de mecanismos que viabilizem e incentivem o desenvolvimento das práticas administrativas de modo a assegurar condições básicas para lidar com as complexidades e desafios impostos pela nova ordem social.

Assim, novos caminhos têm vindo a ser trilhados e muitos mais aguardam por ser desbravados. Mas administrar é também resolver no dia a dia problemas de muita gênese, dado que os bens carecem de ser conservados, melhorados etc.

A presente dissertação tem por finalidade a compreensão da natureza e do âmbito da gestão dos bens imóveis públicos como um dos veículos para que o administrador possa tomar decisões na organização essenciais à rentabilização e aproveitamento dos imóveis, no âmbito da defesa do interesse público que as organizações públicas competem prosseguir.

Entretanto para tal compreensão faz-se necessária a apresentação de noções introdutórias e seus aspectos gerais, por intermédio de consulta às obras de grandes doutrinadores e estudiosos

da matéria no campo da administração pública, como o saudoso Professor Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Portanto, depois de indispensável apresentação das noções gerais de Direito Administrativo, o presente estudo tratará da Gestão dos Bens Imóveis Públicos, dando, ao final, especial enfoque a política estratégica de gestão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Analisaremos, ainda, a utilização do domínio público por particulares e suas limitações, em linhas gerais, e em especial, como forma de fomentar a arrecadação dos recursos financeiros do Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Nesta oportunidade serão analisadas publicações e os estudos realizados pela própria Instituição, conjugadas com referências bibliográficas e legislação em vigor.

Os temas de Direito Administrativo tratados na presente dissertação não de ser colocados, especialmente ao nível de acadêmicos, estudantes de Direito, de modo prático e claro. A linguagem, em razão disso, é desprovida de arroubos literários, de teorias e abstrações desnecessárias, abundantes nesta seara do Direito Público.

2. NOÇÕES GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

O cumprimento das funções essenciais e específicas do Estado não exaure toda a sua necessária atuação. Extensa é sua atividade acessória, não só através dos órgãos titulares do poder, como por meio de numerosos outros servidores e agentes.

Direito administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, os agentes e as pessoas jurídicas administrativas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa e os bens de que o estado se utiliza para a consecução de seus fins de natureza pública. A teoria da finalidade do Estado entende competir ao direito administrativo o ordenamento jurídico de sua atividade na criação de utilidade pública ou na relação entre a administração pública e os particulares.

Considera-se o direito administrativo, quanto a sua existência, sob dois aspectos: o doutrinário, relativo à sistematização de leis e de princípios jurídicos sobre a organização e atividade da sociedade política; e o legal, sob o aspecto da existência de leis que regulam essa organização e essa atividade.

O direito administrativo, como ramo autônomo, nasceu em fins do século XVIII e início do século XIX. Nas sociedades antigas existiu na forma de normas esparsas relativas ao funcionamento da administração pública, à competência dos órgãos, aos poderes do fisco e a utilização, pelo povo, dos bens públicos. Não houve, nessa época, uma sistematização propriamente dita, isto é, baseada em princípios informativos próprios que lhe atribuíssem autonomia.

Só nos tempos modernos, com a criação do estado de direito, passou-se a considerar o direito administrativo como uma disciplina autônoma, quando se cogitou da independência dos órgãos judicantes em relação a outros órgãos governamentais de natureza política e se afirmaram os direitos dos particulares em face da instituição governamental.

O berço do direito administrativo como sistema jurídico foi a França. Os elementos que contribuíram para a consolidação da autonomia desse ramo, no início do século XIX, foram a elaboração jurisprudencial do Conselho de Estado francês, com a conseqüente criação de princípios informativos, e o apego ao princípio da separação de poderes, que criou a jurisdição administrativa ao lado da jurisdição comum.

No Brasil, o direito administrativo atravessou quatro fases principais. No período colonial, o país era regido pelas instituições portuguesas, existindo uma legislação administrativa promulgada pelo governo de Portugal relativa à organização e ação da administração pública. Já no período monárquico tentou-se a sistematização do direito administrativo através da publicação de manuais e monografias. A inclusão da cadeira de direito administrativo nas faculdades de direito de São Paulo e Pernambuco contribuiu para tal sistematização. No período da Primeira

República, de 1890 a 1930, também se publicaram manuais filiados à escola histórico-política e à técnico-jurídica. A influência francesa ainda persistia nesse período, juntamente com o estudo das obras italianas. Finalmente, no período da Segunda República, depois de 1930, surgiram inúmeras obras de direito administrativo, em consequência da intervenção cada vez maior da sociedade política na vida social.

2.1. Administração Pública

Em todos os países, qualquer que seja sua forma de governo ou organização política, existe uma administração pública. Sem ela não haveria estado, nem poderiam os governantes cumprir suas funções: defesa, ordem, cobrança de impostos etc. Não obstante, a burocracia administrativa por vezes se torna tão ampla e complexa que os próprios governantes temem perder o controle sobre ela.

Administração pública é a ordenação, direção e controle dos serviços do governo, no âmbito federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum. Pode ser entendida de três formas: em um primeiro sentido, é o conjunto de entes ou sujeitos de caráter público - os meios, humanos e materiais, de que dispõe o governo para aplicação de suas políticas; em um segundo sentido, é o conjunto de ações encaminhadas para o cumprimento dos programas e políticas dos governos; por fim, enquanto ciência, a administração pública se propõe a estudar as condições que permitem ao direito, emanado dos poderes do estado, concretizar-se da maneira mais eficaz possível, através da atuação dos órgãos administrativos.

O aparelho administrativo executa diferentes funções: tem ingerência nas relações entre particulares, garantindo-lhes maior segurança jurídica, dá publicidade aos atos em que são interessados e realiza sua fiscalização. A ação administrativa manifesta-se no condicionamento da liberdade e da propriedade dos particulares, no exercício do poder de polícia, de modo a harmonizar o direito de liberdade e propriedade do indivíduo com o direito de liberdade e de propriedade de seus semelhantes. O poder de polícia traduz-se na faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio estado. A polícia administrativa diz respeito à segurança da ordem pública, à proteção da saúde, ao resguardo da educação, à tutela da economia, à defesa da vida social e dos princípios morais.

Além dessa ação negativa de condicionamento da liberdade e da propriedade, as repartições administrativas atuam na realização de obras e na prestação de serviços públicos: a extinção de incêndios; a assistência médico-hospitalar; o saneamento de zonas insalubres; a difusão do ensino em escolas públicas; os serviços de transporte e de fornecimento de energia; a abertura de praças e avenidas; a criação de parques e jardins; a construção de viadutos e de obras de arte em geral, para utilização dos particulares.

A prestação desses serviços à comunidade pressupõe, naturalmente, que o estado disponha dos meios necessários e, por isso, a administração pública, por meio de suas repartições, ordena o pagamento de tributos e regula empréstimos compulsórios, entre outras providências.

Os princípios básicos da administração pública são quatro: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Pelo princípio da legalidade, o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, deles não podendo se afastar, sob pena de praticar ato inválido e se expor à responsabilidade disciplinar, civil e criminal. A moralidade administrativa é entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração. O ato administrativo terá que obedecer não somente à lei jurídica, mas à ética da própria instituição, impondo-se ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências a que serve e a finalidade de sua ação que é sempre o bem comum. O princípio da impessoalidade impõe ao administrador público a prática de atos para seu fim legal que a própria norma de direito indica como objetivo do ato. Dessa forma, fica o administrador proibido de buscar outros objetivos ou de praticar atos visando interesse próprio ou de terceiros. Através da publicidade, divulga-se oficialmente o ato administrativo para conhecimento público e para indicar seus efeitos externos. A publicidade é requisito de eficácia e moralidade do ato administrativo.

2.1.1. Organização administrativa brasileira

A administração pública no Brasil se desenvolve por meio de três poderes - legislativo, executivo e judiciário, com autonomia e competência específica. Correspondem, respectivamente, às funções legislativa, administrativa e jurisdicional.

Por meio da primeira, o estado formula o direito objetivo ou o põe em execução. Pela função jurisdicional, constata a existência e extensão de uma regra de direito ou de uma situação jurídica, em caso de violação, e ordena as medidas necessárias para assegurar-lhe o respeito. No tocante à função administrativa, o poder executivo pode ser considerado por meio de duas faces distintas, como entidade política e como gestor da máquina administrativa governamental, cabendo-lhe prover à segurança do estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação das necessidades da comunidade.

A administração federal compreende: a administração direta, constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa da presidência da república e pelos ministérios; a administração indireta, que compreende as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Entende-se por administração direta o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa da União. A presidência da república, sob imediata direção do chefe da nação, é o órgão supremo e independente, representante do poder executivo da União. Constitui-se pelo Gabinete Civil, pela Secretaria-Geral, pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação e pelo Gabinete Militar. Além desses, há outros órgãos de consulta, assessoramento e assistência ao presidente da república. São órgãos de assessoramento imediato ao Conselho de Governo, a Consultoria-Geral da República, o Alto Comando das Forças Armadas e o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). São órgãos de assistência direta e imediata a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Administração Federal e a Assessoria de Comunicação Institucional. Também junto à presidência da república funcionam como órgãos de consulta o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

Ainda na estrutura administrativa da presidência da república, situa-se a Escola Superior de Guerra, que, subordinada ao chefe do EMFA, tem por finalidade desenvolver e consolidar

conhecimentos relativos ao exercício de funções de direção e ao planejamento da segurança nacional, sobretudo em caso de mobilização.

Considera-se administração indireta o conjunto dos entes personalizados que, vinculados a um ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público. Integram a administração indireta as autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista.

Dá-se o nome de autarquia ao serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. É pessoa jurídica de direito público, com função pública própria e típica, autorizada pelo estado. Suas principais características são: criação por lei; personalidade jurídica; patrimônio e receita próprios; exercício de atividades típicas da administração pública; autonomia de gestão; e tutela administrativa.

Embora sejam inúmeros os critérios para a classificação das autarquias, predomina aquele que as divide em fundacionais e corporativas. Incluem-se nesta última categoria as corporações públicas profissionais, sejam reguladoras e fiscalizadoras de atividades de classe, sejam órgãos de defesa dos interesses dos produtores de determinados artigos, como os antigos Instituto Nacional do Mate e Instituto Nacional do Pinho, ambos extintos. Quanto às autarquias fundacionais, consistem em personalizações de serviços com finalidades qualificadas pelo estado como próprias. A essa categoria pertence a grande maioria das autarquias brasileiras.

Existem, ainda, autarquias de regime especial, às quais a lei instituidora confere privilégios específicos e aumenta sua autonomia em relação à das autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais. São consideradas autarquias de regime especial o Banco Central do Brasil, a Comissão Nacional de Energia Nuclear e a Universidade de São Paulo, entre outras.

As fundações públicas realizam atividades não lucrativas atípicas do poder público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura e pesquisa. São criadas por lei específica da entidade matriz e estruturadas por decreto, independentemente de qualquer registro. Suas principais características são: dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação; participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, um terço do total; objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgãos da administração federal, direta ou indireta; demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações.

As fundações sujeitam-se à supervisão ministerial e foram incluídas entre os órgãos da administração indireta e definidas como pessoas jurídicas de direito privado. Não obstante, persiste a discussão quanto a sua natureza pública ou privada. Duas correntes se formam: de um lado a que defende a natureza privada de todas as fundações instituídas pelo poder público e, de outro, a que entende possível a existência de fundações com personalidade pública ou privada, a primeira das quais como modalidade de autarquia. Torna-se, então, difícil dar-lhes tratamento uniforme, pois se há fundações que são autênticas autarquias, como o Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE), outras se caracterizam como fundações públicas, como a Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa.

Chama-se empresa pública a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Sua característica principal é possuir capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades. Suas atividades se regem pelos preceitos comerciais.

No Brasil, são exemplos de empresas públicas o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), e, mais modernamente, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Dá-se o nome de sociedade de economia mista à pessoa jurídica de direito privado, com participação do poder público e de particulares em seu capital e em sua administração, para realização de atividades econômicas ou serviço de interesse coletivo outorgado ou delegado pelo estado. Revestem a forma de empresas particulares, regendo-se pelas normas das sociedades mercantis, com as adaptações impostas pelas leis que autorizam sua formação.

São ainda características da sociedade de economia mista: maioria das ações com direito a voto pertencente à União ou a entidade da administração indireta; penhorabilidade dos respectivos bens; regime tributário idêntico ao das empresas privadas; foro comum, muito embora seja obrigatória a interveniência da União nas causas em que figurar como autora ou ré, o que torna a justiça federal competente para os feitos em que seja interessada; e sujeição aos princípios e normas falimentares. No Brasil, são exemplos de sociedade de economia mista o Banco do Brasil S.A., a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás).

Distinguem-se as empresas públicas e as sociedades de economia mista quanto à forma de organização e à composição do capital. A sociedade de economia mista deve ser estruturada sob a forma de sociedade anônima e a empresa pública sob qualquer das formas admitidas em direito: a primeira é sempre sociedade comercial e a segunda pode ser civil ou comercial. Com relação à composição do capital, a sociedade de economia mista é constituída por capital público e privado e a empresa pública, por capital público.

Quanto ao controle dos órgãos mencionados, todo e qualquer órgão da administração federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do ministério competente, estabelecendo-se que, no tocante à administração indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; harmonia com a política e a programação do governo no setor de atuação da entidade; eficiência administrativa; autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

No que se refere à administração indireta, sua supervisão apresenta as seguintes características: os dirigentes das entidades são indicados ou nomeados pelo ministro ou, se for o caso, eleitos, conforme sua natureza jurídica; o ministro indica os representantes do governo

federal nas assembléias gerais e órgãos de administração ou controle das entidades; são enviados sistematicamente ao ministro relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que lhe permitam acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo governo; as propostas de orçamento-programa e programação financeira da entidade são aprovadas anualmente, no caso de autarquia; a aprovação de contas, relatórios e balanços é feita diretamente ou através dos representantes ministeriais nas assembléias e órgãos de administração ou controle; as despesas de pessoal e de administração são fixadas em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica; fixam-se critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas; realiza-se auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; pode haver intervenção, por motivo de interesse público.

No plano estadual, as funções executivas são exercidas pelo governador, auxiliado pelos titulares das diversas secretarias, enquanto as funções legislativas cabem às assembléias. Compete também ao estado dispor sobre a respectiva organização judiciária, ressalvada a competência das justiças federal, militar, eleitoral e do trabalho. Também ali podem ser criadas ou instituídas entidades de administração indireta.

O chefe do executivo municipal é o prefeito, cabendo as funções legislativas à Câmara Municipal, constituída de vereadores. Algumas prefeituras de capitais e cidades mais desenvolvidas dispõem de secretarias. Na maioria delas, porém, os diferentes assuntos, como, por exemplo, arrecadação de impostos e serviços públicos, ficam a cargo de departamentos ou seções. Do mesmo modo que os estados, os municípios podem criar, ou instituir, entidades de administração indireta, já que a administração própria, no que respeita a seu particular interesse, é um dos postulados da autonomia municipal, assegurada pela constituição.

2.2. Direito Imobiliário Público

O Direito Imobiliário constitui disciplina jurídica que tem sido inserida pelos autores no âmbito do estudo dos Bens e do Direito das Coisas, como parte integrante do Direito Civil e conseqüentemente com maior ênfase para aquelas regras e princípios jurídicos que informam o Direito Privado.

O complexo de normas e princípios jurídicos reguladores das relações jurídicas referentes aos bens e às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem não pode ser extraído, em sua totalidade, do Livro II – “Dos Bens”, da parte geral e do Livro III - “Do Direito das Coisas”, da parte especial, do Código Civil Brasileiro.

Atualmente as "leis da União, dos Estados, ou dos Municípios", devem verificar o disposto no Capítulo III – “Dos bens Públicos”, do Livro II, da parte geral, do Código Civil Brasileiro, tendo, as mesmas, competência para estabelecer regras próprias para utilização e alienação dos bens públicos, embora sobre a questão da inalienabilidade relativa ou absoluta dos bens públicos classificados no art.99 e seus incisos, o legislador federal exercitou a reserva legal da União, através de normas gerais nos arts.100 ao 103, 1223 e 1420 do mesmo diploma legal.

A questão da propriedade pública é também objeto do Direito Administrativo, um dos principais ramos do Direito Público, sob títulos diversos tais como "Bens Públicos" ou "Domínio Público".

O Direito Imobiliário Público pode ser conceituado como um sistema de normas e princípios jurídicos que regem a propriedade imobiliária pública e, portanto, os bens imóveis públicos em todos os seus aspectos. A sistematização destas normas e princípios jurídicos é que lhe dá identidade, diferenciando-o do Direito Imobiliário Privado, constituindo ambos subdivisões do Direito Imobiliário.

2.3. Bens Públicos

O conceito de bem público teve sua origem no direito romano, constando da divisão das coisas apresentadas por Caio e Justiniano. Falava-se, então, em *res nullius*, como coisas *extra commercium*, dentre as quais se incluíam as *res communes*, as *res publicae* e *res universitatis*.

Não existia no direito romano a concepção de que o Estado é sujeito de direitos e obrigações, ou seja, não havia a noção de personalidade jurídica do Estado. Em face disso, as coisas públicas (incluídas aqui as *res universitatis*, que nada mais eram do que coisas públicas de uso local) "pertenciam" aos cidadãos romanos, no sentido de que a todos era facultada a sua utilização, porém sem caráter de exclusividade, não integrando, pois, o patrimônio de ninguém.

Durante a Idade Média, os bens públicos foram privatizados, absorvendo os senhores feudais os direitos das comunidades e das cidades e exercendo-os em seu próprio nome.¹ Daí a teoria do domínio eminente, que cumpriu papel auxiliar na luta do Poder Público, encarnado na realeza, para se sobrepôr ao poder privado dos grandes proprietários dos feudos.

Após a consolidação dos primeiros Estados nacionais e a centralização definitiva do poder nas mãos dos monarcas, os bens públicos passaram a integrar o chamado domínio da Coroa.

Enquanto se considerou o bem como propriedade da coroa, não houve distinção de regime jurídico segundo as várias espécies de bens. No entanto, quando se passou à segunda teoria, que fala em poder de polícia do rei, foram dados os primeiros passos no sentido de uma classificação. Assim é que, já nos séculos XVII e XVIII, alguns autores consideravam duas categorias de bens públicos, quais sejam, as coisas públicas e o domínio da coroa. A primeira destinava-se ao uso público, como os cursos d'água, rios, estradas etc., sobre os quais o rei não tinha direito de propriedade, mas apenas um direito de guarda ou poder de polícia; a segunda categoria consistia em bens cuja propriedade pertencia ao monarca.

Com o Estado Moderno e o desenvolvimento da idéia de Estado como pessoa jurídica, este assumiu a propriedade dos bens públicos, em substituição ao príncipe.

¹ Cretella Júnior, 2000.

Em sentido amplo, conforme ensina Hely Lopes Meirelles, bens públicos são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos diretos, ações, que pertencem, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e paraestatais.²

Segundo a definição legal, porém, consagrada no art. 98 do Código Civil, “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”. Todos os demais são particulares, pertençam a quem for. De modo que, conforme a pessoa jurídica de direito público interno a que pertencerem, os bens públicos serão federais, estaduais ou municipais, enquanto os que tiverem como titular de seu domínio pessoa natural ou pessoa jurídica de direito privado serão bens particulares.

2.3.1. Classificação

O Código Civil adotou terminologia própria, peculiar ao direito brasileiro, conforme o regime jurídico adotado, empregando a seguinte classificação:

- I – bens de uso comum do povo;
- II – bens de uso especial;
- III – bens dominicais.

Consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da administração. Dentre eles, citem-se as ruas, praças, estradas, águas do mar, rios navegáveis, ilhas oceânicas. Temos aí uma propriedade *sui generis*, como uma posse em nome do interesse coletivo, pois o que é livre é a utilização do bem por qualquer pessoa e não o seu domínio; logo, o seu titular pode reivindicar se uma pessoa natural ou jurídica pretender o seu uso exclusivo da coisa comum, impedindo que o grande público dela se utilize. Isto é assim porque o ente público tem a guarda, administração e fiscalização desses bens.

Bens de uso especial são todas as coisas móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins. São exemplos de bens de uso especial os imóveis onde estão instaladas repartições públicas, os bens móveis utilizados pela administração etc.

Bens dominicais são aqueles que compõem o patrimônio da União (CF, art. 20, I a XI), dos Estados (CF, art. 26, I a IV) ou dos Municípios, como objeto do direito pessoal ou real dessas pessoas de direito público interno. São exemplos de bens dominicais as estradas de ferro, ilhas, terras devolutas, terrenos da marinha etc.

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos

² Meirelles, 2003.

oficiais, materiais de consumo, navios de guerra), as terras dos silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos; os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis.

Já se nota, por essas características, um ponto comum - a destinação pública - nas duas primeiras modalidades, e que as diferencia da terceira, sem destinação pública. Por essa razão, sob o aspecto jurídico, pode se dizer que há duas modalidades de bens públicos:

- os do domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial;
- os do domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais

Os bens públicos não se acham todos sujeitos ao mesmo regime jurídico, pois a subordinação aos fins que justificam a sua existência impõe a consagração de princípios radicalmente distintos.

2.3.2. Regime Jurídico dos Bens Públicos

Os bens públicos não se acham todos sujeitos ao mesmo regime jurídico, pois a subordinação aos fins que justificam a sua existência impõe a consagração de princípios radicalmente distintos.

Com efeito, embora a classificação adotada pelo Código Civil abranja três modalidades de bens, quanto ao regime jurídico existem apenas duas.

Com relação aos bens de uso comum e de uso especial, não existe diferença de regime jurídico, pois ambos estão destinados a fins públicos; essa destinação pode ser inerente à própria natureza dos bens (como ocorre com os rios, estradas, praças, ruas) ou pode decorrer da vontade do poder público, que afeta determinado bem ao uso da Administração para realização de atividade que vai beneficiar a coletividade, direta ou indiretamente.

Por tais razões, parte da doutrina costuma chamar os bens de uso comum e de uso especial de bens do domínio público, que nada mais são do que o conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetados quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Em razão de sua destinação ou afetação a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado; vale dizer que, enquanto mantiverem essa afetação, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, comodato, locação, posse *ad usucapionem* etc.

São, portanto, características dos bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.

A inalienabilidade, no entanto, não é absoluta, a não ser com relação àqueles bens que, por sua própria natureza, são insuscetíveis de valoração patrimonial, como os mares, praias, rios navegáveis; os que sejam inalienáveis em decorrência de destinação legal e sejam suscetíveis de valoração patrimonial podem perder o caráter de inalienabilidade, desde que percam a destinação pública, o que ocorre pela desafetação, definida por José Cretella Júnior como o "fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do administrado"³.

Também a alienabilidade não é absoluta, pois aqueles que têm esse caráter, por não terem qualquer destinação pública (os bens dominicais) podem perdê-la pelo instituto da afetação, definido como o ato ou o fato pelo qual um bem passa da categoria de bem do domínio privado do Estado para a categoria de bem do domínio público.

Portanto, os bens classificados como bens de uso comum e de uso especial que constituem os bens de domínio público do Estado, estão sujeitos a um mesmo regime jurídico, de direito público, consagrado como o regime da finalidade, diante do qual o agente público não pode desviar-se dos fins de interesse público estabelecidos em lei.

No que tange aos bens dominicais, pode-se traçar a seguinte regra básica quanto ao regime jurídico a que se submete: na falta de regras jurídicas sobre tais bens, incidem as de direito privado.

2.4. Gestão Pública

A consolidação de diretrizes e a formulação de políticas de reestruturação e modernização do Estado, bem como o planejamento, a supervisão de implementação de estratégias, programas e processos de gestão, proporcionam a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública ao servidor e ao cidadão.

A gestão pública instituída como um instrumento de transformação da ação gerencial, possibilita introduzir no setor público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Gestão de Qualidade, viabilizando a revisão dos processos internos da Administração Pública do Estado, com vista à maior eficiência e eficácia.

A gestão dos bens imóveis públicos, por sua vez, realiza processamentos conducentes à aquisição a título oneroso ou gratuito de imóveis e a sua atribuição a organismos públicos e outras entidades, administrando o patrimônio imobiliário do Estado, incluindo imóveis classificados como afetos aos serviços públicos.

³ Cretella Júnior, 1984, p. 160-161

Em seguida, apresentaremos a gestão dos bens públicos, inclusive os mecanismos legais dos quais o Poder Público dispõe para administrar bens imóveis, de maneira apresentar a função social.

3. GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS PÚBLICOS

A gestão dos bens imóveis públicos compreende o momento de vida útil ou de utilização dos recursos patrimoniais ao serviço das organizações públicas ou privadas que utilizam imóveis do Estado, abrangendo um vasto leque de situações jurídico-factuais que medeiam entre o momento de aquisição até à respectiva alienação. É o período de administração que se tomam ou devem tomar as decisões mais importantes em matéria de rentabilidade e aproveitamento dos imóveis, no âmbito da defesa do interesse público que a tais organizações compete prosseguir.

Em concreto, a gestão dos bens imóveis públicos comporta desde o simples ato de pagamento do condomínio de uma fração, à interposição de procedimentos judiciais ou à execução de despejos administrativos, bem como às decisões de reparação ou de substituição dos imóveis.

A interpenetração de normas dos vários ramos do direito é, pois, a nota dominante para uma eficaz gestão, dispondo, no entanto, o Estado de dispositivos legais específicos, no âmbito da persecução do interesse público a cargo dos vários serviços da Administração Pública.

Nestes termos, uma política de gestão do património estadual, quer surja na seqüência de um planeamento assumido, quer decorra do conjunto de atos que casuisticamente se vão praticando, está intrinsecamente ligada ao devir da sociedade, cujas mutações implicam maiores ou menores modificações patrimoniais.

Assim, as novas necessidades que vão surgindo, a crescente complexidade das relações jurídicas e as mutações decorrentes do desenvolvimento sócio-económico, obriga a transformação e a adaptação dos objetivos da gestão e da administração patrimonial do Estado, que já não pode se limitar a adquirir imóveis para satisfação das necessidades dos serviços e alienar os bens excedentes, mas sim procurar vias e mecanismos que permitam a rentabilidade do património existente, tendo em conta a evolução referida.

Cada procedimento implicará a ponderação dos interesses envolvidos e a hierarquização dos objetivos, de forma que a decisão final traduza um melhor aproveitamento dos bens do Estado, que beneficiará direta ou indiretamente a coletividade em geral.

A gestão adequada do património estadual compreende a totalidade dos bens de titularidade do Estado e sua administração autárquica e fundacional, com o objetivo de conhecer e contabilizar os imóveis próprios estaduais, visando incrementar a receita estadual com a utilização por terceiros de bens imóveis públicos.

3.1. Patrimônio Imobiliário Público

O patrimônio público desempenha um efetivo instrumento de atuação governamental, contribuindo para um planejamento e gerenciamento privilegiado, para a racionalização administrativa e para a definição de modelo de gestão compatível com um Estado moderno e eficiente.

O patrimônio público é formado por bens de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a comunidade administrada. Esses bens recebem conceituação, classificação e destinação legal para sua correta administração, utilização e alienação, como veremos no decorrer deste item, no qual trataremos da aquisição de bens que passarão a integrar o patrimônio público.

3.1.1. Origem das terras públicas

Descoberto o Brasil, em 22 de abril de 1500, somente em 1530 preocupou-se Portugal em povoar e colonizar o território.

A ocupação territorial brasileira objetivava promover o povoamento e a colonização, por direito de conquista da Coroa.

Inicia-se, a partir de 1531, a ocupação do solo, com a adoção do sistema das Capitânicas Hereditárias. Ficaram os problemas fundiários, inicialmente, afetos aos donatários, aos quais incumbia a distribuição de sesmarias, bem como a fiscalização do uso da terra.

Com a criação do Governo-Geral sediado em Salvador-BA, esses problemas fundiários passaram aos Governadores-Gerais. Expandindo-se o povoamento da terra, coube a tarefa da distribuição de áreas e sua fiscalização a autoridades locais.

O sistema fundiário seguiu no curso do tempo sem grandes alterações, de forma mais ou menos desordenada, até a Independência do Brasil, em 1822.

Naquela época, diante da situação fundiária, totalmente tumultuada e até caótica, adotou-se pouco antes da independência uma solução drástica, por intermédio da Resolução de 17 de julho de 1822, quando suspenderam-se todas as concessões de terras, até que lei especial regulasse por completo a matéria.

Somente com a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, disciplinou-se o regime jurídico aplicável às terras públicas. A referida lei constituiu uma das mais perfeitas que o Brasil já teve: humana, liberal e concededora da realidade brasileira.

Possui, também, a referida lei, outra particularidade interessante: dela se originou a primeira repartição pública, especificamente incumbida do problema fundiário, denominada "Repartição-Geral de Terras Públicas", criada no seu art. 21 e regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

Após a promulgação da República, através da Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909, criou-se novo órgão para cuidar das terras públicas, denominado “Diretoria do Patrimônio Nacional”.

No curso do tempo, o referido órgão obteve as seguintes denominações: “Diretoria do Domínio da União” (Decreto nº 22.250/32) e “Serviço do Patrimônio da União” (Decreto-lei nº 6.871/44). Por fim, na época em que o órgão ainda integrava o Ministério da Fazenda, o Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988, lhe atribuiu sua atual denominação: Secretaria do Patrimônio da União.

Atualmente, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), tendo em vista a alteração em lei ocorrida em 1999, que dispõe sobre a estrutura da Presidência da República e seus Ministérios.

As atuais atribuições conferidas à Secretaria do Patrimônio da União encontram-se descritas no art. 29 do Decreto nº 3.858, de 04 de julho de 2001, que aprovou a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.2. Aspectos dos Instrumentos Jurídicos de Gestão dos Bens Imóveis Públicos

O Estado, como Nação politicamente organizada, exerce poderes de soberania sobre todas as coisas que se encontram em seu território. Alguns bens pertencem ao próprio Estado; outros, embora pertencentes a particulares, ficam sujeitos às limitações administrativas impostas pelo Estado; outros, finalmente, não pertencem a ninguém, por serem inapropriáveis, mas sua utilização subordina-se às normas estabelecidas pelo Estado. Este conjunto de bens sujeitos ou pertencentes ao Estado constitui o domínio público.

O domínio público em sentido amplo é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (*res nullius*). Neste sentido amplo e genérico, o domínio público abrange não só os bens das pessoas jurídicas de Direito Público interno como as demais coisas que, por sua utilidade coletiva, merecem a proteção do Poder Público, tais como as águas, as jazidas, as florestas, a fauna, o espaço aéreo e as que interessam ao patrimônio histórico e artístico nacional.

Exterioriza-se, assim, o domínio público em poderes de soberania e em direitos de propriedade. Aqueles se exercem sobre todas as coisas de interesse público, sob a forma de domínio eminente; estes só incidem sobre os bens pertencentes às entidades públicas, sob a forma de domínio patrimonial.

Em suma, o domínio eminente não constitui um direito de propriedade; é o poder que o Estado exerce potencialmente sobre as pessoas e os bens que se encontram no seu território. Tal poder está condicionado à ordem jurídico-constitucional, aos princípios, direitos e garantias da Lei Fundamental.

O domínio eminente é um poder sujeito ao direito; não é um poder arbitrário. Em nome do domínio eminente é que são estabelecidas as limitações ao uso da propriedade privada, as

servidões administrativas, a desapropriação, as medidas de polícia e o regime jurídico especial de certos bens particulares de interesse público.

Esse poder superior (eminente) que o Estado mantém sobre todas as coisas existentes em seu território não se confunde com o direito de propriedade que o mesmo Estado exerce sobre as coisas que lhe pertencem, por aquisição civil ou administrativa. Aquele é um domínio geral e potencial sobre bens alheios; este é um domínio específico e efetivo sobre bens próprios do Estado, o que o caracteriza como um domínio patrimonial, no sentido de incidir sobre os bens que lhe pertencem.

O domínio patrimonial do Estado sobre seus bens é direito de propriedade, mas direito de propriedade pública, sujeito a um regime administrativo especial. A esse regime subordinam-se todos os bens das pessoas administrativas, assim considerados bens públicos e, como tais, regidos pelo Direito Público, embora supletivamente sejam aplicadas algumas regras da propriedade privada. Mas advirta-se que as normas civis não regem o domínio público; suprem apenas as omissões das leis administrativas.

Todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial por particulares, desde que a utilização consentida pela Administração não os leve a inutilização ou destruição, caso em que se converteria em alienação.

Uso especial é aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. É também uso especial aquele em que a Administração impõe restrições ou exige pagamento, bem como aquele em que ela mesma faz de seus bens para a execução dos serviços públicos, como é o caso dos edifícios, veículos e equipamentos utilizados por suas repartições.

As formas administrativas para o uso especial de bem público por particulares variam desde as simples e unilaterais autorização de uso e permissão de uso, até os formais contratos de concessão de uso e concessão de uso como direito real resolúvel, além da imprópria e obsoleta adoção dos institutos civis do comodato, da locação e da enfiteuse, como veremos a seguir.

3.2.1. Alienação

A administração dos bens públicos compreende normalmente a utilização e conservação do patrimônio público, mas, excepcionalmente, pode a Administração ter necessidade ou interesse na alienação de alguns de seus bens, caso em que deverá atender às exigências especiais impostas por normas superiores. É o que veremos a seguir.

Alienação é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. Qualquer dessas formas de alienação pode ser utilizada pela Administração, desde que satisfaça as exigências administrativas para o contrato alienador e atenda aos requisitos do instituto específico. Em princípio, toda alienação de bem público depende de lei autorizadora, de licitação e de avaliação da coisa a ser alienada, mas casos há de inexigibilidade dessas formalidades, por incompatíveis com a própria natureza do contrato. Há, ainda, uma forma

excepcional de alienação de bem público, restrita a terras devolutas, que é a denominada legitimação de posse.

Os bens considerados “de uso comum do povo”, tal qual aqueles que tenham “fins administrativos especiais” (afetação pública ou destinação pública específica) não poderão jamais ser alienados; mas poderão, num primeiro momento, perder essa característica se uma lei retirar deles tal característica vinculativa; tornados “bens dominicais” nada impedirá que sejam alienados, com a observância dos requisitos previstos em lei.

A alienação de bens imóveis está disciplinada, em geral, na legislação própria das entidades estatais, a qual, comumente, exige autorização legislativa, avaliação prévia e licitação, inexigível esta nos casos de doação, permuta, legitimação de posse e investidura, cujos contratos, por visarem a pessoas ou imóvel certo, são incompatíveis com o procedimento licitatório. Cumpridas as exigências legais e administrativas, a alienação de imóvel público a particular formaliza-se pelos instrumentos e com os requisitos da legislação civil (escritura pública e transcrição no registro imobiliário), sendo que qualquer modificação ou invalidação do contrato translativo da propriedade só poderá ser feita por acordo entre as partes ou por via judicial.

A alienação de bens móveis e semoventes não tem normas rígidas para sua realização, salvo, em princípio, a exigência de avaliação prévia, autorização legal e licitação, podendo a Administração interessada dispor a esse respeito como melhor lhe convier. As vendas são geralmente feitas em leilão administrativo, sem maiores formalidades, entregando-se no ato a coisa ao licitante que oferecer o melhor preço acima da avaliação, em lance verbal, para pagamento à vista.

Feitas essas considerações gerais, vejamos algumas formas de alienação.

Venda e compra é o contrato privado, civil ou comercial, pelo qual o vendedor transfere a propriedade do bem ao comprador, mediante o pagamento do preço avençado em dinheiro; o contrato de venda e compra de bens públicos será sempre privado, ainda quando o vendedor seja a Administração Pública. Trata-se de contrato realizado pelo Poder Público com formalidades administrativas prévias, exigidas para a regularidade da alienação do bem público.

As formalidades administrativas para a venda de bem público imóvel são, como já vimos, a autorização competente, a avaliação prévia e a licitação, nos termos da legislação pertinente. Tratando-se de bem de uso comum do povo ou de uso especial, haveria necessidade de desafetação legal, que poderá constar da mesma norma que autorize a alienação. A avaliação deverá ser feita por perito habilitado ou órgão competente da entidade estatal, responsável por seu patrimônio. A licitação obedecerá às normas gerais do Dec-lei federal nº 2.300/86, no que couber, e às especiais do Estado ou do Município (Lei federal nº 8666/93 e Lei municipal nº 207/80).

Quanto à venda de bens móveis e semoventes, exigem-se também, em princípio, autorização legal, avaliação e licitação prévia. A autorização, entretanto, poderá ser genérica, isto é, dirigir-se a bens indiscriminados, como ocorre com os materiais inservíveis. O procedimento licitatório poderá ser qualquer um dos legalmente previstos, inclusive o leilão administrativo, que é o mais simples e recomendável.

3.2.2. Doação

Doação é o contrato pelo qual uma pessoa (doador), por liberalidade, transfere um bem do seu patrimônio para o de outra (donatário), que o aceita (CC, art. 538). É contrato civil, e não administrativo, fundado na liberalidade do doador, embora possa ser com encargos para o donatário. A doação só se aperfeiçoa com a aceitação do donatário, seja pura ou com encargo.

A Administração pode fazer doações de bens imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, e de prévia avaliação do bem a ser doado, não sendo exigível licitação para o contrato alienativo. Só excepcionalmente poder-se-á promover licitação para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade. Em toda doação com encargo é necessária a cláusula de reversão para a eventualidade do seu descumprimento.

3.2.3. Dação em pagamento

Dação em pagamento é a entrega de um bem que não seja dinheiro para solver dívida anterior. A coisa dada em pagamento pode ser de qualquer espécie e natureza, desde que o credor consinta no recebimento em substituição da prestação que lhe era devida (CC, art. 356).

A Administração pode utilizar-se da dação em pagamento, com prévia autorização legislativa e avaliação do bem a ser empregado no resgate da dívida. Fixado o valor da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes reger-se-ão pelas normas da compra e venda, e, se aquela for título de crédito, a transferência importará cessão, sujeitando-se, então, aos preceitos deste instituto (CC, arts. 286 e ss.).

3.2.4. Permuta

Na significação técnica do Direito, permuta, troca ou escambo exprime o contrato em virtude do qual as partes trocam ou cambiam entre si coisas de sua propriedade. Há sempre na permuta uma alienação e uma aquisição de coisa, da mesma espécie ou não. A permuta pressupõe igualdade de valor entre os bens permutáveis, mas é admissível a troca de coisa de valores desiguais com reposição ou torna em dinheiro do faltante. Essa complementação em pecúnia, para igualarem-se os valores das coisas trocadas, não desnatura a permuta, desde que a intenção precípua de cada parte é obter o bem da outra.

A permuta de bem público, como as demais alienações, exige autorização legal e avaliação prévia das coisas a serem trocadas, mas não exige licitação, pela impossibilidade mesma de sua realização, uma vez que a determinação dos objetos da troca não admite substituição ou competição licitatória.

Qualquer bem público, desde que desafetado do uso comum do povo ou de destinação pública especial, pode ser permutado com outro bem público ou particular, da mesma espécie ou de outra. O essencial é que a lei autorizadora da permuta identifique os bens a serem permutados

e a avaliação previa atribua-lhes corretamente os valores, para a efetivação da troca sem lesão ao patrimônio público.

3.2.5. Investidura

Investidura é a incorporação de uma área pública ao terreno particular confinante, que ficou afastado do novo alinhamento, em razão de alteração do traçado urbano. Esse clássico conceito doutrinário merece, atualmente, ampliação no sentido de abranger qualquer área inaproveitável isoladamente, remanescente ou resultante de obra pública (art. 15, § 2º, do Dec-lei 2.300/86), uma vez que esta pode afetar também os terrenos rurais. Assim sendo, área inaproveitável isoladamente é aquela que não se enquadra nos módulos estabelecidos por lei para edificação urbana ou aproveitamento para fins agropecuários, concluindo que a qualidade de área inaproveitável, isoladamente, é justificativa suficiente para a alienação e também para a dispensa de licitação, pois não poderia ser usada por outrem, exceto pelo proprietário do imóvel lindeiro.

Realmente, essa situação cria para o proprietário confinante o direito de adquirir por investidura a área pública remanescente e inaproveitável segundo sua destinação natural, visto que só ele pode incorporá-la ao seu lote e utilizá-la com o todo a que ficou integrada. Por isso mesmo, a investidura, embora seja forma de alienação e aquisição de imóvel público, exige autorização legislativa, dispensada a licitação, uma vez que a transferência de propriedade só se pode fazer ao particular lindeiro e pelo preço apurado em avaliação prévia, segundo os valores correntes no local. Esse caráter de incorporação compulsória permite aos beneficiários da investidura a plena utilização da área a ser investida, desde o momento da retração do alinhamento ou da conclusão das obras, de que resultaram sobras inaproveitáveis de terrenos públicos na divisa ou no meio das propriedades particulares.

A formalização da investidura se faz por escritura pública ou termo administrativo, sempre sujeitos a transcrição no registro imobiliário.

3.2.6. Concessão de domínio

Concessão de domínio é forma de alienação de terras públicas que teve sua origem nas concessões de sesmaria da Coroa e foi largamente usada nas concessões de datas das Municipalidades da Colônia e do Império. Atualmente, só é utilizada nas concessões de terras devolutas da União, dos Estados e dos Municípios, conforme prevê a Constituição da República (art. 188, § 1º). Tais concessões não passam de vendas ou doações dessas terras públicas, sempre precedidas de lei autorizadora e avaliação das glebas a serem concedidas a título oneroso ou gratuito, além da aprovação do Congresso Nacional quando excedentes de dois mil e quinhentos hectares.

Quando feita por uma entidade estatal à outra, a concessão de domínio formaliza-se por lei e independe de transcrição; quando feita a particulares exige termo administrativo ou escritura pública e o título deve ser transcrito no registro imobiliário competente para a transferência do domínio. A concessão de domínio de terras públicas não deve ser confundida com a concessão administrativa de uso de bem público, nem com a concessão de direito real de uso de terrenos públicos, porque importa alienação do imóvel, enquanto estas - concessões de uso como direito

pessoal ou real - possibilitam apenas a utilização do bem concedido, sem a transferência de sua propriedade.

3.2.7. Legitimação de posse

Legitimação de posse é modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização, ocupada por longo tempo por particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso. A legitimação da posse há que ser feita na forma da legislação pertinente, sendo que, para as terras da União, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) já disciplina seu procedimento e a expedição do título (arts. 11 e 97 a 102) para o devido registro do imóvel em nome do legitimado. Quanto às terras estaduais e municipais, são igualmente passíveis de legitimação de posse para transferência do domínio público ao particular ocupante, na forma administrativa estabelecida na legislação pertinente.

Expedido o título de legitimação de posse - que, na verdade, é título de transferência de domínio - seu destinatário, ou sucessor, deverá levá-lo a registro. No registro de imóveis podem apresentar-se quatro situações distintas: a) o imóvel não estar registrado; b) o imóvel estar registrado em nome do próprio legitimado; c) o imóvel estar registrado em nome do antecessor do legitimado; d) o imóvel estar registrado em nome de terceiro estranho ao legitimado.

No primeiro caso, registra-se normalmente o título de legitimação; no segundo e no terceiro casos o registro do título de legitimação de posse substituirá os registros anteriores; no quarto caso, registra-se o título de legitimação de posse, ficando sem efeito o registro existente. Em qualquer dos casos prevalecerão as metragens e a descrição do imóvel constantes do título de legitimação de posse, pois a finalidade precípua deste ato é a regularização da propriedade pública e das aquisições particulares por essa forma anômala, mas de alto sentido social.

Observe-se, finalmente, que não há nestes casos usucapião do bem público como direito do posseiro, mas sim reconhecimento do Poder Público da conveniência de legitimar determinadas ocupações, convertendo-as em propriedade em favor dos ocupantes que atendam às condições estabelecidas na legislação da entidade legitimante. Essa providência harmoniza-se com o preceito constitucional da função social da propriedade (art. 170, III) e resolve as tão frequentes tensões resultantes da indefinição da ocupação, por particulares, de terras devolutas e de áreas públicas não utilizadas pela Administração.

3.2.8. Autorização de uso

Autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração. Essas autorizações são comuns para a ocupação de terrenos baldios, para a retirada de água em fontes não abertas ao uso comum do povo e para outras utilizações de interesse de certos particulares, desde que não prejudiquem a comunidade nem embaracem o serviço público. Tais autorizações não geram privilégios para a Administração, ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizadora e licitação para seu deferimento.

3.2.9. Permissão de uso

Permissão de uso é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário, através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido em termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público.

A revogação faz-se, em geral, sem indenização, salvo se em contrário se dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração. O ato da revogação deve ser idêntico ao do deferimento da permissão e atender às condições nele previstas.

Via de regra, a permissão não confere exclusividade de uso, que é apanágio da concessão, mas, excepcionalmente, pode ser deferida com privatividade sobre outros interessados, desde que tal privilégio conste de cláusula expressa e encontre justificativa legal.

Qualquer bem público admite permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de interesse público, tal como ocorre com as bancas de jornais, os vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos. Se não houver interesse para a comunidade, mas tão somente para o particular, o uso especial não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado, em caráter precaríssimo. Indispensável, portanto, que para a concessão da outorga haja harmonia entre a natureza lucrativa da atividade consentida com o interesse público, pois o titular das prestações devidas é o público. Vê-se, portanto, que a permissão de uso é um meio termo entre a informal autorização e a contratual concessão, pois é menos precária que aquela, sem atingir a estabilidade desta. A diferença é de grau na atribuição do uso especial e na vinculação do usuário com a Administração.

A permissão de uso de bem público, por suas características de discricionariedade e precariedade, não se encontra incluída na categoria jurídica dos contratos, ficando a administração pública desobrigada de licitar no caso em questão, o que não a impede de assim proceder sempre que for recomendável quando se tratar de assegurar igualdade de oportunidade aos particulares, promover seleção do terceiro mais apto ou, ainda, que apresente melhores condições para o aproveitamento do interesse público.

3.2.10. Cessão de uso

Cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando.

A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço. Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessário se torna autorização legal para essa transferência de posse, nas condições ajustadas entre as Administrações interessadas. Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência da propriedade e, por isso, dispensa registros externos.

3.2.11. Concessão de uso

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados - autorização e permissão de uso - é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de concorrência para o contrato. Sua outorga não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem a estabilidade relativa dos contratos administrativos, gerando direitos individuais e subjetivos para o concessionário, nos termos do ajuste. Tal contrato confere ao titular da concessão de uso um direito pessoal de uso especial sobre o bem público, privativo e intransferível sem prévio consentimento da Administração, pois é realizado *intuitu personae*, embora admita fins lucrativos. É o que ocorre com a concessão de uso remunerado de um hotel municipal, de áreas em mercado ou de locais para bares e restaurantes, em edifícios ou logradouros públicos. Há, ainda, à disposição da Administração a concessão de direito real de uso, que veremos a seguir.

3.2.12. Concessão de direito real de uso

Concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. É o conceito que se extrai do art. 7º do Dec.lei federal 271, de 28 de fevereiro de 1967, que criou o instituto entre nós.

A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a diferença de que o imóvel reverterá à Administração concedente se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou o desviarem de sua finalidade contratual.

Desse modo, o Poder Público garante-se quanto à fiel execução do contrato, assegurando o uso a que o terreno é destinado e evitando prejudiciais especulações imobiliárias dos que adquirem imóveis públicos para aguardar valorização vegetativa, em detrimento da coletividade.

A concessão de direito real de uso pode ser outorgada por escritura pública ou termo administrativo, cujo instrumento ficará sujeito a inscrição no livro próprio do registro imobiliário competente. Desde a inscrição o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas. Essa concessão, embora erigida em direito real, não se confunde com a enfiteuse ou aforamento, que é instituição civil bem diversa e menos adequada ao uso especial de bem público por particulares, como veremos a seguir.

3.2.13. Enfiteuse ou aforamento

Enfiteuse ou aforamento é o instituto civil que permite ao proprietário atribuir a outrem o domínio útil de imóvel, pagando a pessoa que o adquire (enfiteuta) ao senhorio direto uma pensão ou foro, anual, certo e invariável. Em linguagem técnica, aforamento ou enfiteuse é o direito real de posse, uso e gozo pleno da coisa alheia que o titular (foreiro ou enfiteuta) pode alienar e transmitir hereditariamente, porém, com a obrigação de pagar uma pensão anual (foro) ao senhorio direto.

O Novo Código Civil não disciplina a enfiteuse, substituindo-a pelo direito de superfície. Tendo em vista a possibilidade de perpetuidade da enfiteuse, durante muito tempo o instituto sobreviverá em nosso universo jurídico. Ao levar em conta esse aspecto, o art. 2038 do novo Código, dentro das disposições finais e transitórias, dispõe que fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, aos princípios do Código Civil de 1916. O § 2º do referido artigo ainda se refere à enfiteuse dos terrenos de marinha, a qual continuará a ser regulada por lei especial. Trata-se da chamada enfiteuse da União.

A enfiteuse da União incide nos chamados terrenos de marinha que são os que bordejam mar, rios ou lagoas onde exista influencia das marés. Esse instituto abrange uma área de 33 metros para dentro dos terrenos, medidos do preamar médio. Essa legislação é eminentemente de direito público e regula-se pelo Decreto-lei nº 9.760/46, com referência no art. 20, VII, da Constituição Federal. O simples fato de não existir direito de resgate já afasta o instituto da compreensão do direito privado. O legislador utiliza-se apenas dos princípios fundamentais do instituto de direito civil, tanto que, se extinta a enfiteuse no campo privado, a instituição pública subsistirá por sua própria legislação. Subsidiariamente, é verdade, chamam-se à colação os princípios do direito privado.

Os terrenos de marinha pertencem ao domínio direto da União, pois dizem respeito à segurança nacional. A União também pode constituir enfiteuses sobre outros terrenos, cabendo o procedimento administrativo ao Serviço de Patrimônio da União. O § 2º do art. 64, do Decreto-lei nº 9.760/46 dispõe: “o aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e manter-se o vínculo da propriedade pública”.

A condição especial exigida para a concessão do aforamento, é o pagamento, pelo enfiteuta, do foro anual, que equivale a um percentual, previamente fixado, sobre o valor do domínio pleno.

Dá-se a extinção do aforamento pelo inadimplemento de alguma condição ou obrigação prevista na sua constituição; pela remissão do foro, que é permitida em alguns casos especiais; pelo desvio da atividade e finalmente pela caducidade, que se dá quando o enfiteuta deixa de pagar por certo período o foro. Contudo, é permitida a revogação da extinção, nos casos de falta de pagamento, desde que seja requerida, pelo enfiteuta, no prazo de 90 (noventa) dias.

A finalidade do aforamento, portanto, não se afasta da origem histórica do instituto. As disposições sobre o assunto estão nos arts. 99 a 124, do diploma legal anteriormente mencionado. A interpretação dessas normas, embora a base seja toda de direito privado, cabe aos princípios de direito administrativo.

3.2.14. Locação e comodato

A locação é o contrato pelo qual uma das partes, mediante remuneração que a outra paga, se compromete a fornecer-lhe, durante certo lapso de tempo, ou o uso e gozo de uma coisa infungível (locação de coisas); ou a prestação de um serviço (locação de serviços); ou a prestação de algum trabalho determinado (empreitada). A locação de imóveis é regida pela Lei n.8245, de 18.10.91.

Dois aspectos devem ser observados no caso da locação de bens imóveis, ou seja, quando a propriedade é de particular, logo o Poder Público figura como locatário, ou quando este é o locador.

Em ambos os casos, à princípio, deverá ser observada a obrigatoriedade da licitação pública.

Na primeira situação apresentada, poderá a Administração desobrigar-se desde que sejam atendidos os preceitos previstos no inciso X, art. 24, da Lei federal n. 8666/93, ficando, assim, dispensa a licitação em razão das peculiaridades que motivaram a locação de imóvel de terceiros não integrante da Administração Pública.

Quanto à segunda hipótese, locação de bens públicos, apesar de guardar bastante semelhança com as regras da lei anteriormente citada de Direito Privado, alguns requisitos deverão ser observados, por possuírem peculiaridades próprias.

Como já dito, a obrigatoriedade de licitar o melhor preço deveria ser condição primordial, levando-se em consideração o valor mínimo fixado através de avaliação precedente. Esta conveniência, entretanto, poderá ser dispensada quando a utilização do imóvel tiver por objeto a residência de autoridade ou funcionário público, ou a ocupação por outro órgão da Administração Pública, respeitando-se, sempre, o valor mínimo de avaliação e as demais obrigações contratuais.

O ponto fundamental que distingue a locação pública da privada reside na supremacia do poder público, em razão do interesse público, que permite a rescisão por manifestação volitiva unilateral da Administração, descabendo ao particular qualquer tipo de indenização, respeitando um prazo para a desocupação. Neste caso, haverá necessidade de um procedimento administrativo, com despacho fundamentado.

O comodato designa o contrato, a título gratuito, em virtude do qual uma das partes cede por empréstimo a outra determinada coisa, para que a use, pelo tempo e nas condições preestabelecidas.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao fazer uso da locação de imóveis ou de contrato de comodato com particulares, objetiva abrigar tanto os serviços judiciais que não podem ser absorvidos nos prédios dos foros como aqueles que necessitam estar localizados nos distritos das comarcas.

3.3. Afetação e Desafetação dos Bens Imóveis Públicos

Afetar é destinar, consagrar algo a um determinado fim. Afetação ou consagração é o ato ou fato em decorrência do qual determinados bens que se acham fora do mundo jurídico administrativo ou não, mas com outra destinação ou traços, entram para o mundo do direito administrativo.

Um fato, uma lei ou um ato administrativo podem dar origem à afetação, fenômeno pelo qual pode ocorrer além da alteração ou atenuação do próprio regime jurídico a que está submetido o bem, também a migração da titularidade do bem.

A principal consequência jurídica da afetação, pertença ou não o bem anteriormente ao domínio privado, é a indisponibilidade do bem público, em grau maior ou menor. A afetação se dá, assim, em dois graus: a bem público de uso especial e, em grau acima, a bem público de uso comum; ao reverso, a desafetação também se dá em dois graus: a bem público de uso especial e, um grau abaixo, a bem dominical.

Para que o Estado possa dispor novamente de bem afetado a um determinado uso especial, se a lei o permitir, este precisa ser desafetado do fim a que se destina.

Da mesma forma que uma norma jurídica só pode ser revogada por outra de igual natureza ou de superior posição hierárquica, desde que emanada de órgão competente, para ocorrer a desafetação é necessária uma determinada manifestação de vontade do Poder Público através de norma de igual ou superior hierarquia àquela que ocasionou a afetação.

Além disso, no caso de afetação legal e de fato de bem público, não basta que a simples manifestação do Poder Público através de ato legislativo ou ato administrativo desafete do uso especial um prédio público, mas é também necessário que os imóveis, concomitantemente, não continuem destinados ao uso público com o consentimento do Poder Público.

Ademais, é necessário, que em decorrência da desafetação, haja um fim de interesse geral que seja mais convenientemente preenchido em outro regime.

3.4. Desapropriação de Propriedade

O poder público pode intervir na propriedade privada, retirando ou restringindo direitos dominiais privados ou sujeitando o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público.

Desapropriação é um instituto jurídico pelo qual o poder estatal, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, despoja compulsoriamente alguém de uma propriedade e a adquire para si, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro. Seu fundamento é a necessária supremacia dos interesses públicos sobre os interesses privados, quando eles entram em irreduzível conflito.

Há necessidade pública quando o bem pretendido em favor da sociedade é indispensável a ela. Há utilidade pública quando o bem apresenta relevante valor para a coletividade. Está presente o interesse social quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade, em benefício da coletividade ou de categorias específicas.

Na desapropriação não se discute sua conveniência ou oportunidade, cabendo ao judiciário a verificação de nulidades processuais e a determinação do justo valor a ser pago.

A desapropriação desenvolve-se por meio de uma sucessão de atos definidos em lei e que culminam com a incorporação do bem ao patrimônio público. Esse procedimento compreende duas fases: a declaratória e a executória, abrangendo, esta última, uma fase administrativa e uma judicial.

Na fase declaratória, o poder público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.

A segunda fase do procedimento da desapropriação - a executória - pode ser administrativa ou judicial. Compreende os atos pelos quais o poder público promove a desapropriação, ou seja, adota as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, pela integração do bem no patrimônio público.

A fase executória será administrativa quando houver acordo entre expropriante e expropriado a respeito da indenização, hipótese em que se observarão as formalidades estabelecidas para a compra e venda, exigindo-se, em caso de bem imóvel, escritura transcrita no Registro de Imóveis. Essa fase nem sempre existe, pois acontece às vezes que o poder público desconhece quem seja o proprietário, hipótese em que deverá propor a ação de desapropriação, que independe de se saber quem é o titular do domínio.

Não havendo acordo, segue-se a fase judicial, iniciada pelo poder público, com observância do procedimento estabelecido no Decreto-lei nº 3.365/41 (arts. 11 a 30), aplicável também à desapropriação por interesse social fundada na Lei nº 4.132, consoante se verifica pelo disposto em seu artigo 5º; na omissão da lei, aplica-se o C PC (art. 42 do Decreto-lei nº 3.365).

Quanto à desapropriação para fins de reforma agrária, o procedimento está estabelecido na Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993.

3.4.1. Natureza Jurídica

A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade. Nesta forma de aquisição, a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a nenhum título anterior, isto é, não deriva de título precedente, não sendo, portanto, dependente de outro. É causa autônoma, bastante por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade. É precisamente o que ocorre na desapropriação, em que a transferência forçada do bem para o patrimônio público independe de qualquer vínculo com o título anterior de propriedade; não interessa, para fins de expropriação, verificar se se tratava de título justo ou injusto, de boa-fé ou má-fé.

A ação judicial de desapropriação pode prosseguir independentemente de saber a Administração quem seja o proprietário ou onde possa ser encontrado; mesmo porque no processo de desapropriação, as questões referentes ao domínio não são objeto de consideração, já que as únicas matérias passíveis de serem alegadas na contestação são as nulidades processuais e o preço (art. 20 do Decreto-lei nº 3.365); apenas no momento de levantar o valor da indenização é que o interessado deverá fazer a prova de domínio (art. 34 do Decreto-lei nº 3.365); tratando-se de ação cujo processamento independe de contestação, basta o chamamento do presumível titular do domínio, detentor da posse direta do imóvel, para que se admita a legitimidade passiva.

Deve-se lembrar ainda o entendimento de que não se aplicam, nas desapropriações, os efeitos da revelia previstos no artigo 319 do CPC, pois o juiz, mesmo na falta de contestação, está adstrito à norma constitucional que exige justa indenização, cabendo-lhe o dever de zelar por esse princípio.⁴

Se a indenização for paga a terceiro, que não o proprietário, não se invalidará a desapropriação, pois o artigo 35 do Decreto-lei nº 3.365 determina que "os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade de processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos".

Todos os ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado extinguem-se e ficam sub-rogados no preço (art. 31 do Decreto-lei nº 3.365); embora a norma não fale em direitos reais, tem-se entendido que apenas essa categoria de direito foi abrangida pelo dispositivo: em primeiro lugar, porque a expressão "direitos que recaiam sobre o bem expropriado" dá idéia de direito real; em segundo lugar, porque o artigo 26 determina que no valor da indenização não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado; vale dizer que os direitos obrigacionais terão que ser pleiteados contra o poder expropriante em ação própria.

A transcrição da desapropriação no registro de imóveis independe da verificação da continuidade em relação às transcrições anteriores, não cabendo qualquer impugnação por parte do Oficial de Registro de Imóveis; não há possibilidade de eventuais prejudicados reivindicarem o imóvel, que não fica sujeito à evicção, já que não se pode invalidar a desapropriação se o expropriado não era o legítimo dono (art. 35 do Decreto-lei nº 3.365).

⁴ Súmula nº 118 do TFR.

Por fim, vale ressaltar que sob o aspecto formal a desapropriação é um procedimento; quanto ao conteúdo, constitui transferência compulsória da propriedade.

3.5. Função Social

Em qualquer organização, a gestão do patrimônio decorre, essencialmente, da conjugação da necessidade de meios patrimoniais com o alcance eficaz dos objetivos que essa organização persegue, tendo em conta vários condicionalismos, em especial os meios financeiros, próprios ou alheios, passíveis de serem afetos aos correspondentes investimentos, no caso, de natureza imobiliária. A racionalidade patrimonial de qualquer organização deverá, assim, residir no equilíbrio patrimonial, segundo o qual, estruturas patrimoniais equilibradas exigem massas patrimoniais certas, para cumprir com eficácia os objetivos que se propõe.

No caso das organizações públicas, cujos objetivos se situam na satisfação ou produção de bens públicos, a racionalidade patrimonial assume maior complexidade, uma vez que o destinatário desses bens é o cidadão e as massas patrimoniais tanto podem ter a ver com o processo produtivo interno do serviço, como com os aspectos da organização e estruturação da sociedade nas suas várias vertentes, que vão, por exemplo, desde a construção de infra-estruturas básicas até à proteção do ambiente.

Nesta linha, em uma economia de mercado, a intervenção do Estado, do ponto de vista económico, só poderá justificar-se numa situação de promoção de eficiência, de acordo com a qual, a economia pode melhorar o nível de bem-estar de pelo menos um indivíduo sem diminuir o nível de bem-estar de um outro indivíduo. É, nesta acepção, que o patrimônio público deverá ser gerido, mesmo não constituindo uma variável endógena da política económica, continuando a ser encarado, apenas, como um conjunto de recursos subordinado à satisfação de várias finalidades económico-sociais.

Na verdade, o patrimônio público constitui um recurso fundamental para a prossecução dos fins do Estado. Tal patrimônio pode assumir, resumidamente, três aspectos muito importantes para o bem estar social, nomeadamente: o funcionamento dos serviços públicos (instalação de serviços); a preservação da memória e dos valores nacionais (patrimônio de relevância cultural); e a satisfação das necessidades coletivas (patrimônio qualificado de domínio público).

Por outro lado, em termos agregados, o Estado gasta, anualmente, avultadas importâncias, direta ou indiretamente, na aquisição e na administração do patrimônio, que deverão traduzir-se em promoção de bem estar social, de acordo com o princípio da racionalidade.

Refira-se, no entanto, que numa sociedade evoluída, sensível à preservação dos valores nacionais e à qualidade de vida dos cidadãos, o Estado pode delegar a prestação de alguns serviços públicos à iniciativa privada, em razão do aprimoramento do Estado Democrático de Direito e da expansão das limitações dos recursos públicos, a fim de prover as crescentes necessidades públicas e coletivas. Assim, para efeitos da presente exposição, consideramos a gestão do patrimônio público como uma atividade com vários níveis de desconcentração e/ou de descentralização, segmentada em processos de aquisição, administração e alienação, subordinada à lógica do interesse público.

3.6. Os bens públicos no novo Código Civil

Alguns institutos do Código Civil, editado em 1916, não mais guardavam compatibilidade com as novas realidades jurídicas, diante das constantes transformações dos institutos jurídicos no decorrer de décadas.

Entre os aspectos que precisaram ser compatibilizados com as novas realidades, destaca-se o relativo à disciplina dos bens públicos, matéria que, como sabido, é mais profundamente estudada no Direito Administrativo, em que pese sua disciplina alojar-se em diploma de caráter eminentemente privado.

No Código Civil revogado, a disciplina dos bens públicos estava prevista entre os arts. 65 a 69, ao passo que no Código vigente a matéria está regulada entre os arts. 98 a 103.

Embora de modo sucinto, o legislador procedeu à adequação normativa sobre a matéria levando em conta os dias atuais.

O art. 65 do Código Civil anterior classificava os bens em públicos e privados, atribuindo àqueles conceituação expressa e a estes conceituação residual. Rezava o dispositivo que públicos são "os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou os Municípios", e que "todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem".

A noção de bens públicos, não acompanhou a evolução dos institutos relativos ao domínio público. Primeiro, porque se referiu a apenas três entes federativos, conforme o sistema constitucional então vigente. Assim, para a adequação normativa, era preciso interpretar extensivamente o dispositivo em ordem a alcançar também o Distrito Federal, pessoa integrante da atual federação (art. 18, C.F.). Depois, não contemplou outras entidades que vieram a ser criadas e que, a despeito de não serem federativas, têm personalidade jurídica de direito público, caso, por exemplo, das autarquias e das fundações governamentais de direito público.

A doutrina, por tal razão, encetou esforços para vislumbrar a *mens legis* do art. 65, mas nem sempre a interpretação foi rigorosamente a mesma. Para HELY LOPES MEIRELLES, por exemplo, são públicos os bens pertencentes às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais ("Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros, 18ª ed., 1993, pág. 428). MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, corroborando opinião de CRETELLA JUNIOR, sustenta que bens públicos são aqueles de que é detentora a Administração ("Direito Administrativo", Atlas, 3ª ed., 1993, pág. 371).

Para JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, a idéia que se devia extrair do art. 65 é a de que o legislador quis qualificar como bens públicos aqueles que pertencessem a pessoas jurídicas de direito público, sejam elas políticas, como os entes da federação, sejam exclusivamente administrativas, como é o caso de autarquias e fundações governamentais de natureza autárquica ("Manual de Direito Administrativo", Ed. Lumen Juris, 10ª ed., 2003, pág. 871). Compartilham do mesmo pensamento CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ("Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 14ª ed., 2002, pág. 768) e DIÓGENES GASPARINI ("Direito Administrativo", Saraiva, 4ª ed., 1995, pág. 471).

O novo Código Civil endossou esta última posição, definindo os bens públicos como aqueles "do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno" (art. 98), reservando a qualidade de bens privados a todos os demais, "seja qual for a pessoa a que pertencerem".

Com isso, resultou superada a acirrada discussão em torno da natureza dos bens pertencentes a empresas públicas e sociedades de economia mista, que eram considerados bens públicos conforme a atividade nele exercida, visto que tais entidades têm personalidade jurídica de direito privado e, dessa maneira, seus bens só podem ser qualificados como bens privados.

A nova regra tem contorno claro, qualificando como bens privados os pertencentes a pessoas jurídicas de direito privado. Por conseguinte, os bens daquelas entidades, bem como os das fundações governamentais de direito privado, devem considerar-se efetivamente como bens privados. DIÓGENES GASPARINI ainda advoga que, somente em sentido muito abrangente, seriam bens públicos (ob. cit., pág. 471). Discorda deste posicionamento JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, pois entende que, nem mesmo em sentido amplíssimo, por tratar-se de bens privados porque pessoas jurídicas privadas os seus titulares. No que toca à classificação dos bens, a mudança mais significativa foi a de deixar claro o domínio das pessoas de direito público. Assim, o art. 66 do Código anterior categorizava os bens públicos em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. O novo Código mantém essa tripartição de categorias (art. 99), mas faz três alterações, todas para confirmar o domínio das pessoas de direito público.

Primeiramente, introduz o termo "administração" (administração federal, estadual e municipal) para indicar a destinação do serviço ou estabelecimento instalado no edifício ou Terreno (art.99,II).

Quanto à questão da alienabilidade de bens públicos, sempre causou perplexidade a confusa redação do art. 67 do antigo Código Civil, segundo o qual "os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever".

O texto, na verdade, pecava pela falta de precisão e deixava dúvidas ao intérprete. Leitura menos atenta poderia conduzir a duas interpretações: 1ª) todos os bens seriam inalienáveis, mas poderiam perdê-la na forma do que dispusesse a lei; 2ª) alguns bens, por sua natureza peculiar, seriam inalienáveis, mas, mesmo quando o fossem, poderiam ser alienados na forma da lei.

ODETE MEDAUAR ("Direito Administrativo Moderno", Ed. RT, 2ª ed., 1998, págs. 275/6) e LUCIA VALLE FIGUEIREDO ("Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 2ª ed., 1995, pág. 368) parecem filiar-se ao primeiro entendimento.

O pensamento de HELY LOPES MEIRELLES, que, interpretando o antigo art. 67, averbava que o escopo da lei foi apenas o de considerar peculiarmente inalienável o bem público enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins administrativos especiais (ob. cit., pág. 443), o que significaria que a inalienabilidade peculiar atinge somente os bens de uso comum do povo e de uso especial.

A maioria dos doutrinadores abonam esse pensamento e concluem que os bens dominicais não têm qualquer inalienabilidade peculiar. Mas sua alienação depende das condições fixadas na lei. Quanto aos bens de uso comum do povo e os de uso especial, só podem ser considerados inalienáveis na medida em que estiverem cumprindo as suas finalidades. Entretanto, nada impede que, pelo processo de desafetação, percam tais finalidades e passem a integrar a categoria dos bens dominicais. Se tal ocorrer, os bens serão alienáveis como qualquer bem dominical, embora, nas condições estabelecidas na lei.

Há entendimento no sentido de que não é a inalienabilidade que caracteriza os bens públicos, por isso que podem eles, mediante as condições da lei, serem alienados, mas sim a alienabilidade condicionada, ou seja, a possibilidade de alienação desde que sob as condições que a lei demandar. Desse modo, só haverá inalienabilidade como princípio se a natureza do bem não comportar alienação ou se a Constituição expressamente o determinar, como é o caso das terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, previsto no art. 225, § 5º, da vigente Constituição.

O novo Código seguiu exatamente esse delineamento. No art. 100, estabelece: "Os bens de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar". O texto denota nitidamente que não há o axioma da inalienabilidade por princípio. Ao contrário, extrai-se da norma que tais categorias de bens são suscetíveis de alienação se não mais estiverem preordenadas a seus objetivos naturais. Como a alienação só se dará se for implementada tal condição, tratar-se-á realmente de alienabilidade condicionada.

Por outro lado, em relação aos bens dominicais, dispõe o art. 101 do novo Código que "podem ser alienados, observadas as exigências da lei". Aqui a alienabilidade é por princípio, o que não ocorre com as demais categorias. Quanto às exigências da lei, o que se conclui é que toda e qualquer alienação de bem público, seja do bem público naturalmente dominical, seja do que veio a integrar-se nessa categoria, depende das condições que a lei fixar.

Os bens públicos podem ser objeto de uso por particulares, conforme já visto em capítulo anterior. Trata-se de tema incluído na parte relativa à gestão dos bens públicos.

O art. 69 do Código de 1916 enunciava que o uso comum dos bens públicos poderia ser gratuito, ou retribuído, conforme o que dissessem as leis federais, estaduais e municipais.

No Código ora vigente, o art. 103 repete a base desse conteúdo normativo, procedendo apenas à necessária adequação, substituindo a menção às leis da União, Estados e Municípios pela referência à lei editada pela entidade a cuja administração pertencerem. O emprego da nova expressão rende ensejo a uma ampliação das linhas da norma vigente, já que passa a incluir também o uso gratuito ou remunerado de bens pertencentes a pessoas de direito público não federativas, como é o caso de autarquias e fundações governamentais de direito público.

Por conseguinte, continuam válidos e eficazes os instrumentos adotados para o uso de bens públicos por particulares, quer os de direito público, como a autorização, a permissão e a concessão de uso, a cessão de uso, a concessão de direito real de uso, e os novos instrumentos

urbanísticos, como a concessão especial de uso para fins de moradia e a autorização de natureza urbanística (Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.2001), quer de os de direito privado, como a locação, o comodato e a enfiteuse.

Tal uso, como reafirma o novo Código, tanto pode ser gratuito como remunerado. A decisão sobre esse aspecto se situa no âmbito discricionário da Administração em seu poder de gestão dos bens públicos sob sua custódia.

Outra novidade do Código vigente está insculpida no art. 102, que dispõe: "Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião".

É clássica a característica de imprescritibilidade dos bens públicos. De acordo com essa qualidade especial, os bens públicos não podem mesmo ser adquiridos por usucapião, como acentua CRETELLA JUNIOR ("Curso de Direito Administrativo", Forense, 8ª ed., 1986, pág. 615).

O quadro normativo sobre tal qualificação especial, porém, se afigura disperso. A Constituição Federal deixou assentado que os imóveis públicos não se sujeitam a usucapião (art. 183, § 3º e 191, parág. único).

Mas *quid iuris* em relação aos bens móveis. A doutrina invoca os vetustos Decretos nº 19.924/31, 22.785/33 e 710/38, sendo que no segundo desses diplomas ficou garantida a imprescritibilidade de todos os bens públicos, seja qual for a sua natureza (HELY LOPES MEIRELLES, ob. cit., pág. 450). O Supremo Tribunal Federal consagrou o entendimento na Súmula nº 340, restringindo-o, porém, sob o aspecto temporal, vale dizer, somente admitindo a garantia após o advento do Código Civil.

Com a introdução do art. 102, todavia, afastam-se eventuais dúvidas que a matéria poderia ensejar. Ao dizer que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião, quer a lei deixar claro que a impossibilidade atinge todos os bens públicos, seja qual for a sua natureza ou finalidade.

Dessa maneira, nenhuma posse, ainda que presentes o *animus* de possuir e o fato concreto da ocupação pelo possuidor, pode converter-se em propriedade, se exercida sobre bem público. Cuida-se de postulado necessário para garantir o patrimônio público contra ocupações irregulares por particulares, fato que, pela grande imensidão das áreas públicas, nem sempre pode restar sob a esfera de vigilância do Poder Público.

Comparando-se o sistema encontrado no Código revogado e o que consta do Código em vigor, não há como deixar de reconhecer a aplicação do princípio da adequação normativa, pelo qual o legislador deu ao sistema a interpretação que as novas realidades jurídicas vinham reclamando, suficientemente ajustada ao processo evolutivo do direito na matéria.

3.7. Estrutura Organizacional dos Entes Públicos

No ano de 1999, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) passou por um processo de planejamento estratégico que alterou sua estrutura.

A nova estrutura passou a ser constituída por 22 Gerências Regionais de Patrimônio da União, além de 5 Gerências de Área que compõem o Órgão Central da SPU.

As atividades supervisionadas em cada Gerência de Área estão sendo objeto de nova normatização.

As 22 Gerências Regionais do Patrimônio da União foram divididas em dois grupos: Gerências classe A e Gerências classe B, de acordo com o desempenho em arrecadação de receitas patrimoniais e base cadastral de imóveis da União. Atualmente, a nova estrutura conta com 8 Gerências de Classe A e 14 de Classe B, segundo relação abaixo especificada:

Gerências Regionais - Classe A: Bahia; Espírito Santo; Maranhão; Pará (abrangendo o Estado do Amapá); Pernambuco; Rio de Janeiro; Santa Catarina; São Paulo.

Gerências Regionais - Classe B: Alagoas; Amazonas (abrangendo o Estado de Roraima); Ceará; Distrito Federal; Goiás (abrangendo o Estado de Tocantins); Mato Grosso (abrangendo os Estados de Rondônia e Acre); Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Paraíba; Paraná; Piauí; Rio Grande do Norte; Rio Grande do Sul; e Sergipe.

Essa estrutura das Gerências Regionais não é estática. A SPU tem por propósito estimular os seus desempenhos, prestigiando o regime de reconhecimento meritório, através de um sistema de avaliação, para permitir as respectivas ascensões, de uma para outra classe, de acordo com a performance demonstrada no exercício, alcançando assim a racionalização do uso de recursos públicos no funcionamento dos órgãos regionais.

O Decreto lei nº 9760, de 05.09.46, com alguma legislação superveniente que vem corrigir alguns pequenos detalhes, atualmente é o instrumento regulador do patrimônio imobiliário da União Federal, e, na opinião de grandes juristas, trata-se de um pergaminho elaborado com o intuito de desmantelar todo o acervo imobiliário público da nação, carecendo de uma reforma radical e urgente, por impedir o melhor aproveitamento dos imóveis públicos federais.

Tal legislação permiti que o Poder Executivo, por intermédio do Presidente da República ou seus subordinados, a quem pode ser delegada a faculdade, aliene a título gracioso ou oneroso, para quem bem entender, parcela do território constituído do solo, do subsolo, do espaço aéreo, fluvial, marítimo e demais outros bens que constituem o referido patrimônio, sem que tenha necessidade de pleitear autorização para o Congresso Nacional, já deferida por meio do próprio diploma aprovado de modo simbólico pelas lideranças partidárias.

O patrimônio público no Estado do Rio de Janeiro, herdou em 1960, quando Estado da Guanabara, os bens do antigo Distrito Federal (Capital do País durante alguns séculos), por partilha dominial, ocorrendo nova partilha em 1975.

A Lei Complementar nº08, de 25.10.77, é a legislação básica ainda hoje em vigor, mas com várias alterações não só expressa, mais especialmente a partir do texto Constitucional Estadual de 1989, que regula o regime jurídico dos bens imóveis estaduais. Como a lei federal

anteriormente tratada, também é objeto de várias críticas pelos doutrinadores e gestores estaduais, em razão de atribuir grande concentração do poder nas mãos do Governador do Estado, situação, inclusive chancelada pela própria Constituição local. Essa situação causa um excesso de zelo e grande afunilamento nas causas patrimoniais imobiliárias.

A gestão do patrimônio estadual está concentrada na Superintendência do Patrimônio Imobiliário, órgão vinculado à Secretaria de Administração e Reestruturação do Estado do Rio de Janeiro.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, a influência da legislação do Estado do Rio de Janeiro foi muito marcante, pois por um determinado período eram a mesma pessoa política. A legislação básica é a Lei Orgânica do Município, de 05/04/90, que por diversas oportunidades traduz dispositivos idênticos ao da Constituição Estadual. Merece destaque a Lei Complementar nº01, 13.09.90, que ratifica integralmente o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública Municipal (C.A.F.), instituído pela Lei 207, de 19.12.80, legislação específica que leciona a gestão patrimonial.

Mais uma vez, observa-se o inconformismo por parte de estudiosos ao analisar o texto da lei complementar citada, que pura e simplesmente ratificou um texto já aprovado anteriormente pela Lei nº 207/80, deixando muito a desejar em termos de utilização e formas de alienação de bens públicos, bem como pelo fato de se ter pedido a oportunidade de atualizar os conceitos e texto da lei, perante um novo ordenamento jurídico.

A Superintendência do Patrimônio do Município do Rio de Janeiro é o órgão responsável pelo desenvolvimento das atribuições relativas à gestão integrada dos bens imóveis municipais.

Finalizando, esclarecemos que o acervo dos bens pertencentes ao patrimônio público é fruto da formação territorial advinda de conquistas políticas no âmbito internacional, consolidadas pelo direito histórico e referendadas pelo direito positivado através das Constituições Imperiais e Republicanas, leis ordinárias vigentes e já revogadas, bem como por meio de títulos de propriedade e ocupações juridicamente reconhecidas, que em face das legislações aqui tratadas, se encontra altamente fragilizado, conforme advoga grande parte da doutrina.

4. GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Tribunal de Justiça, buscando cumprir sua missão institucional, vem empreendendo significativos esforços no sentido de conferir à gestão administrativa o lugar privilegiado que lhe cabe, por meio de um rigoroso planejamento estrutural, funcional e orçamentário.

A gestão administrativa do Tribunal de Justiça deve permitir não apenas um crescimento no número de projetos desenvolvidos, mas também a criação e incrementação de recursos, bem como o aprimoramento de medidas que visam a facilitar o acesso do povo à garantia da tutela jurisdicional, acelerando a tramitação dos processos judiciais.

Atualmente, as modernas técnicas de gestão pública permanecem sendo implementadas mediante normas legais e regulamentares que versam sobre matéria predominantemente técnica, sobretudo aquelas veiculadas pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que criou a modalidade de licitação denominada pregão.

Quanto a gestão imobiliária o Tribunal de Justiça se utiliza das leis estaduais para o desenvolvimento da administração de seu acervo imobiliário, bem como de normas específicas da Administração Judiciária, que se encontram condensadas no Manual do Gestor, que teve sua implantação por meio do Ato Executivo nº 1112/2003.

Nesse sentido, há que se fazer menção acerca da atuação da Diretoria Geral de Logística do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que vem buscando, no uso de suas atribuições, e em conjunto com as demais Diretorias Gerais, a melhoria do Poder Judiciário como um todo, assumindo o seu papel na retaguarda para o pleno desempenho dos que atuam na prestação jurisdicional e dos que se utilizam deste Poder.

A Diretoria Geral de Logística tem por missão assegurar e harmonizar o suprimento dos recursos oriundos de contratos e atos negociais, aquisição e colaboração, infra-estrutura operacional, engenharia, patrimônio, material e transportes, necessários ao provimento as unidades organizacionais do Poder Judiciário e dos Órgãos que prestam a jurisdição.

No que tange aos bens imóveis, o Departamento de Contratos e Atos Negociais da Diretoria Geral de Logística é o órgão responsável pelos contratos firmados pelo Tribunal, que visam a gestão patrimonial, dentre os quais podemos destacar a locação de imóvel⁵, as cessões e comodatos⁶, as doações, a compra e venda e a permissão de uso.⁷

4.1. Política Estratégica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

O Tribunal de Justiça sendo o local apropriado para solucionar os conflitos trazidos pela sociedade, entende que é de vital importância a apresentação de suas instalações, objetivando minorar a sensação de angústia que aflige os jurisdicionados.

A aproximação dos jurisdicionados é diretriz estratégica para o Poder Judiciário, da qual decorre prioridade em favor da instalação de fóruns regionais e juizados especiais em todas as Comarcas do Estado. A implementação dessa prioridade está condicionada pelos meios disponíveis, os quais devem ser aplicados com o máximo de economicidade.

Com o escopo de fixar um arcabouço suficiente a atender aos objetivos propostos, a Administração Superior do Judiciário Fluminense expediu aos órgãos gestores duas diretrizes integradas: racionalizar custos e gerar receitas, com o fim de exercer-se, à plenitude, a autonomia

⁵ Cf. Anexo a, pág. 44.

⁶ Cf. Anexo b, pág. 48.

⁷ Cf. Anexo c, pág. 50.

administrativa e financeira que o artigo 99 da Constituição da República confere ao Poder Judiciário.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) é a principal fonte reguladora da execução do presente plano de ação, pois trata das questões relacionadas ao equilíbrio fiscal da Administração Pública, destacando como principais temas: o incentivo ao aumento da arrecadação, a aplicação planejada dos recursos orçamentários e financeiros disponíveis, o contingenciamento das despesas fixadas quando o resultado da arrecadação for inferior ao previsto, a política da gestão de pessoal, a preservação e a conservação do patrimônio público.

As despesas de custeio e os investimentos a serem aplicados na execução dos projetos do Plano de Ação Governamental são regidos pela seguinte legislação estadual: Lei nº 2.524/96 (Criação do FETJ), Lei nº 2.836/97 (altera os artigos 2º, II, e 3º, V, da Lei nº 2.524/96), Lei nº 3.217/99 (autoriza a transferência de novas receitas para o FETJ).

As despesas com pessoal, custeio e investimentos são representadas em programas e projetos que integram o Plano de Ação Governamental. As despesas com pessoal são custeadas por recursos do Tesouro Estadual e estão presentes no Programa de Criação e Instalação de Serventias Judiciais. A fixação das despesas com pessoal, quando se tratar de projeto de criação de serventias, considera o preenchimento de todos os cargos legalmente previstos (magistrados e serventuários). Nos projetos para instalação de serventias, a despesa é estimada com base nos dados do Relatório de Acompanhamento de Custos (RAC), que são atualizados a cada período de quatro meses.

As despesas com custeio e investimentos devem ser suportadas pelo FETJ, tendo sido considerados estimativamente os custos de cada um dos projetos, com base nos dados fornecidos pelos órgãos que gerenciam e/ou coordenam os projetos, exceto no Programa de Criação e Instalação de Serventias Judiciais, que teve as suas despesas estimadas pelo RAC.

O Tribunal de Justiça nos últimos biênios implementou várias medidas buscando a eficiência e celeridade dos serviços, investindo, de forma marcante, nas obras e reformas de suas instalações, que contam atualmente com uma rede de imóveis próprios e cedidos na base de 300 (trezentos) prédios. Através da inauguração de novas sedes de Fóruns em diversas Comarcas pertencentes a este Estado, foi possível reduzir consideravelmente os gastos decorrentes dos alugueres de imóveis que objetivavam o funcionamento de serventias judiciais, e exigiam constante manutenção em instalações pertencentes à terceiros.

Outra medida estratégica desenvolvida foi a outorga unilateral da permissão de uso de bem público, disponibilizando espaços nos prédios dos Foros Central, Regionais e do Interior, nos quais tem sido freqüentemente permitida a exploração de serviços por particulares, para a execução de atividades que atendam ao interesse público, seja porque oferecem utilidade aos profissionais que desempenham seus ofícios, ou aos jurisdicionados em geral que freqüentam os Foros, seja em razão de produzirem receita apropriável ao Fundo Especial, harmonizando a natureza lucrativa da atividade consentida com o interesse público, este necessariamente despojado do intuito de lucro.

Neste sentido, a Administração do T.J. vem disciplinando a outorga das permissões de uso por meio de Atos Normativos que regulam as hipóteses da exploração de serviços de cantina, reprografia, postos e caixas eletrônicos bancários, papelarias e máquinas de refrigerantes e café.

Oportuno, ainda, enfatizar a reorganização das ocupações que vem sendo desenvolvida no interior dos prédios, com a melhor disponibilização do lay-out e reestruturação da distribuição das serventias, e, em especial, dos Juizados Especiais, reconhecidamente a atuação que mais se aproxima da população, viabilizando uma prestação jurisdicional voltada para a informalidade e celeridade, fixando-os em locais de fácil acesso e boa visibilidade.

Vem sendo desenvolvida também a racionalização da ocupação de áreas utilizadas para a guarda de bens móveis, com a alienação, mediante doação sem encargos, de material obsoleto, imprestável, de recuperação antieconômica ou inservível ao serviço público, que vinha ocupando os depósitos do Poder Judiciário, permitindo a criação de espaços para a guarda dos estoques necessários, bem como a instalação de serviços administrativos fundamentais ao funcionamento da Justiça. Destaque-se que a doação dos bens, além de atender aos interesses do Poder Judiciário, consiste em atividade de relevante valor social, ao passo que são beneficiadas entidades de direito público e privada, estas, sociedades civis sem fins lucrativos, voltadas à natureza de prestação assistencial à comunidade.

Registre-se, ainda, a importância da celebração de convênios com instituições financeiras que tem por objetivo colocar à disposição do Poder Judiciário recursos, que dentre outros, objetivam a reforma e a restauração de prédios antigos e tombados, que possibilitarão propiciar melhores condições de trabalho aos servidores e magistrados, que refletirão nos serviços prestados à sociedade, garantido a eficiência da atuação do Tribunal de Justiça.

4.2. Fundo Especial

O Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (FETJ) é um importante instrumento de gestão para assegurar a independência financeira do Poder Judiciário, visando a sua reestruturação e modernização de suas instalações, a fim de tornar a prestação jurisdicional rápida, eficiente e de melhor qualidade.

O FETJ adquiriu tamanha relevância para o custeio das atividades do Poder Judiciário Fluminense, que o conhecimento de suas finalidades e estrutura passou a ser do interesse não apenas da administração judiciária, mas também dos magistrados, dos jurisdicionados e da sociedade em geral.

Criado em 22 de janeiro de 1996 pela Lei Estadual nº 2.524, o FETJ passou a ter maior expressividade após a vigência da Lei nº 3.217, de 27 de maio de 1999, que transferiu para esse importante instrumento de gestão os valores percentuais de que tratam os artigos 19 e 20 da Lei nº 713/83, as taxas judiciais e os 20% dos atos extrajudiciais.

Destarte, o FETJ passou a responder por todas as despesas de manutenção e de investimentos do Judiciário, permanecendo com o Tesouro Estadual apenas o repasse dos recursos necessários ao pagamento de pessoal. A autonomia financeira que o artigo 99 da Constituição Federal outorgou ao Judiciário foi alcançada, no Tribunal de Justiça do Rio de

Janeiro, graças àquela lei, cuja aplicação adverte para o fato de que passou à exclusiva responsabilidade do próprio Judiciário a fiscalização rigorosa da arrecadação das receitas vertidas ao Fundo, bem como de sua criteriosa gestão.

Em outras palavras, é hora de os administradores do Judiciário confirmarem aptidão e preparo para a gestão amadurecida dos recursos que geraram com o seu próprio trabalho, visando administrar do modo mais favorável à satisfação do interesse público.

Com o advento da autonomia financeira para as despesas de manutenção e investimentos do Poder Judiciário, foi necessária a elaboração de uma forma de controle mais eficiente das receitas do Tribunal, criando-se, então, um documento específico de arrecadação (GRERJ), e desenvolvendo-se um sistema que possibilita uma efetiva fiscalização de irregularidades apuradas nos recolhimentos.

Vale ressaltar, portanto, que além de objetivar a arrecadação e a gestão dos recursos financeiros do Tribunal, visando sua modernização e reestruturação, o Fundo Especial possui a grande responsabilidade de controlar essas receitas, função atualmente desenvolvida pela Departamento de Gestão da Arrecadação e Controle do Tribunal de Justiça.

5. CONCLUSÃO

O tema Gestão Pública ultrapassou a área acadêmica. A sociedade organizada reconhece que tanto os desafios contextuais quanto às condições de funcionamento dos Estados, principalmente aqueles em desenvolvimento, exigem ações no sentido de se buscar seu fortalecimento institucional.

No Brasil, os contextos político, econômico e social impõem transformações macro-institucionais que afetarão o papel do Estado. Estas, por sua vez, exigirão significativas transformações nas instituições públicas, nas esferas dos três Poderes do Estado.

O debate que aqui se propõe, ainda que fundamentado nestes balizamentos macro-institucionais, é em torno da qualidade e produtividade do gasto público, na perspectiva micro-institucional do processo de modelagem e fortalecimento das instituições que compõem o Estado, para incrementar seu desempenho em benefício do cidadão.

Esse quadro desafiador requer uma estratégia de transformação da gestão pública, concebida e implementada de forma consensual, com vistas à construção de um novo perfil de Estado.

Envolvendo programação orçamentária, execução do fluxo de numerário e controle, entre outras incumbências, a atividade econômico-financeira permeia todas as áreas de atuação de qualquer organismo ou empresa. Na administração pública, essa função adquire grande realce, posto que eficiência, efetividade, economicidade e transparência constituem os pilares responsáveis pela sustentação de sua estrutura.

A eficiência é fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, que são escassos em função da restrição fiscal e do desperdício no âmbito do Estado. Eficiência é um princípio claramente republicano, que busca um melhor aproveitamento dos recursos dos cidadãos em seu próprio benefício. A perspectiva da eficiência deve estar balizada em informações confiáveis sobre os custos que permitam uma avaliação correta sobre os gastos. Isto evitaria o simples corte linear de despesas que leva, usualmente, ao aumento do custo relativo e à ineficácia.

Transparência e participação são princípios basilares da gestão democrática que permitem aos cidadãos se informarem sobre a agenda proposta pelo governo e, por meio dos canais adequados, participarem das decisões sobre assuntos relacionados ao interesse público e a seus legítimos interesses particulares.

Ao tomarmos como exemplo a gestão pública do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, podemos observar que a implementação dos seus planos administrativos tornaram realidade a gestão pautada no planejamento racional, propiciando eficiente cumprimento dos projetos propostos pelos órgãos e serviços do Poder Judiciário Fluminense, acompanhando, assim, ações de expansão e de aperfeiçoamento da atividade judiciária e o aumento constante e permanente da demanda pelos serviços jurisdicionais, no Estado do Rio de Janeiro.

Atualmente, todas as despesas do Poder Judiciário fluminense, incluindo as de capital e de custeio, com a isolada exceção das despesas com pessoal, são providas pelas receitas do FETJ. Pode-se afirmar que o FETJ resultou do somatório de esforços de uma década, em que cinco administrações sucessivas do Tribunal de Justiça se dedicaram a tornar real, no Estado do Rio de Janeiro, a autonomia administrativa e financeira assegurada ao Poder Judiciário no art. 99 da Constituição da República. Inclusive, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao cabo de estudos sobre o Poder Judiciário brasileiro, destacou, como um dos oito pontos positivos do que lhe foi dado examinar, a existência do FETJ no Judiciário fluminense como instrumento de autonomia financeira.

Na conjuntura atual, faz-se mister um grande esforço no sentido de otimizar resultados, alcançados com a alocação de recursos que, sistematicamente, situam-se aquém das necessidades. Por isso, todos aqueles que tratam da gestão de bens públicos são submetidos a uma carga adicional de responsabilidade.

Dentro desse contexto, há que se fazer menção acerca da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que instituiu normas e procedimentos que devem ser observados, principalmente no que se refere ao planejamento, à geração de despesas, ao controle e à transparência da gestão de recursos públicos, em consonância com a Lei do Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A gestão de bens imóveis públicos, portanto, deve dar uma demonstração clara de que as condições econômicas alcançadas permitem a construção e manutenção de uma burocracia profissional de padrão equivalente à dos países de 1º mundo. A consolidação da democracia permite, do ponto de vista da transparência e dos controles social e das instituições políticas, condições ímpares na nossa história para se vencer o patrimonialismo. A existência de massa crítica na burocracia e a disponibilidade de tecnologia de gestão são condições mínimas necessárias, embora não suficientes, para promover a arrancada de um processo de revitalização.

Neste sentido, a celebração de convênio entre o Tribunal de Justiça e a Fundação Getúlio Vargas tem o escopo de estabelecer bases gerais para uma nova visão da organização administrativa do Poder Judiciário, voltada ao desenvolvimento institucional, redução de custos, evitando desperdícios, aproveitando ao máximo a potencialidade e capacidade dos servidores em benefício da agilidade da máquina administrativa.

A Administração Judiciária investiu maciçamente em uma nova reflexão estratégica, com procedimentos lógicos e racionais, para o planejamento sistemático, tendo como relevância o futuro e as mudanças necessárias para sua sobrevivência e seu progresso, analisando fatores críticos e questionando atuais decisões.

Estando o progresso de uma organização ligado a maior capacidade de agregar valor aos seus serviços e produtos, foi necessário que o Poder Judiciário Estadual começasse a desenvolver, não só novas tecnologias, novidades de serviços e melhor utilização das habilidades humanas, mas também uma revisão dos processos de trabalho essenciais a gestão administrativa. A gestão moderna tem como premissa a agregação de valor, produtividade e qualidade em todos os procedimentos organizacionais, objetivando desenvolver processos que satisfaçam as necessidades singulares do cliente sem aumentar custos.

Partindo-se desta premissa observou-se que a redução do tempo para a prestação jurisdicional era relevante para o efetivo atendimento das necessidades dos jurisdicionados, e tendo-se, ainda, como alvo a descrença do Poder Judiciário perante a população, foi necessário iniciar um processo de reavaliação dos valores das tarefas e formas de ações que vinham sendo desenvolvidas, que demonstravam, no correr do tempo, estarem obsoletas às novas condições exigidas.

Neste sentido, vem sendo desenvolvidas diretrizes no sentido da interação constante das competências humanas, parcerias e treinamentos que valorizam a competência essencial, aplicando-se o conhecimento das necessidades e demandas externas, no esforço de obter excelência nos serviços prestados.

Com nova concepção estratégica do processo de trabalho que vem sendo desenvolvida pelo Tribunal de Justiça, será possível constatar, em breve espaço de tempo, a nova construção de relações com os jurisdicionados e demais pessoas que interagem com a administração, criando um clima de maior confiabilidade, decorrente da melhoria da atividade jurisdicional, fator político de enorme relevância, garantindo a estabilidade do regime democrático, requisito essencial para o desenvolvimento econômico e social no Estado do Rio de Janeiro.

6. BIBLIOGRAFIA

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Vademecum da Legislação Pátria. 4ª ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2003.

ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. Pesquisas jurídicas sobre transmissão do domínio e relações patrimoniais dos entes públicos. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1953.

ARAÚJO, Edmir Netto de. Do negócio jurídico administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

BRASIL. Ato executivo nº 1.112. Cria o Manual do Gestor, a ser utilizado pelos órgãos administrativos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. Lei nº 2.524. Cria o Fundo Especial do Tribunal de Justiça - FETJ. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Lei nº 2.836. Altera os artigos 2º e 3º da Lei nº 2.524. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 1997.

BRASIL. Lei nº 3.217. Transfere os valores percentuais de que tratam os artigos 19 e 20 Lei nº 713 para o FETJ. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

COUTINHO, José Roberto Andrade. Gestão patrimonial na administração pública. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, José. Tratado do domínio público. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. Curso de direito administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito regulatório. 1ª ed. São Paulo: Fórum, 2003.

_____. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NÓBREGA, Marcos. Administração pública - direito administrativo financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

VITAGLIANO, Andréa Mendes Gonçalves. Legislação administrativa e correlatada. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ANEXOS

Termo de Contrato de Locação de Imóvel⁸

<p>TERMO DE CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL</p> <p>LOCADOR:</p> <p>_____</p> <p>LOCATÁRIO: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, representado pela _____, no exercício da delegação outorgada pelo Ato Executivo n^o _____.</p> <p>COMARCA:</p> <p>_____</p> <p>DISTRITO:</p> <p>_____</p> <p>OBJETO: Locação do imóvel situado na _____, com área útil de _____ m².</p> <p>FINALIDADE: Instalação e funcionamento de _____ podendo o imóvel vir a ser ocupado por qualquer órgão do Poder Judiciário do Estado do Rio Janeiro, independentemente de autorização do LOCADOR.</p> <p>Contrato de locação que entre si fazem as partes acima qualificadas, a ser regido pelas cláusulas que se seguem.</p> <p>CLÁUSULA PRIMEIRA - PRAZO - A presente locação terá o prazo de dois anos, com vigência a partir de..., terminando em...</p> <p>CLÁUSULA SEGUNDA - VALOR - O valor do aluguel mensal ajustado será de R\$ _____, acrescido dos encargos.</p> <p>CLÁUSULA TERCEIRA - DESPESA TOTAL - Para o presente exercício, foi estimado o valor de R\$ _____, sendo: R\$ _____ correspondentes ao valor do aluguel e R\$ _____, por estimativa, para atender aos encargos, correndo a despesa à conta da Nota de Empenho n^o _____ com validade a contar de classificável no PT n^o 34903915/03030206100022004, fonte 99, do orçamento vigente. A despesa referente aos exercícios subseqüentes correrá à conta das dotações orçamentárias respectivas.</p>

<p>CLÁUSULA QUARTA - REAJUSTE - O aluguel ora fixado sofrerá reajustes anuais, no mês de _____, com base no IGP-M, ou, na ocorrência eventual de sua extinção, de acordo com o índice que vier a substituí-lo, ou, ainda, na falta deste, segundo outro que, fixado pelo Governo, mais se aproxime do índice extinto.</p>
--

⁸ Manual do Gestor, pág. 209.

PARÁGRAFO ÚNICO - A periodicidade dos reajustes será alterada se autorizada por legislação superveniente.

CLÁUSULA QUINTA - PAGAMENTO - Será feito mensalmente através de crédito na conta nº _____, Agência nº _____, do Banco _____, até o décimo dia útil do mês seguinte ao vencido.

PARÁGRAFO ÚNICO - Os encargos, cuja titularidade houver sido transferida para o Tribunal, serão pagos diretamente às concessionárias e, os que permanecerem em nome do locador, serão a este reembolsados mediante depósito na conta prevista no caput, após a apresentação dos comprovantes de pagamento.

CLÁUSULA SEXTA - ENCARGOS - Os ônus dos encargos incidentes sobre o imóvel locado caberão:

I - ao LOCATÁRIO, os referentes a:

- a) prestação dos serviços de água e esgoto, luz e força, taxa de incêndio, condomínio, IPTU, lixo, telefone, iluminação pública, seguro contra fogo e outros que porventura venham a ser legalmente estabelecidos;
- b) conservação, limpeza, higiene e manutenção.

II - ao LOCADOR, os referentes a prêmios de seguros.

CLÁUSULA SÉTIMA - LEGISLAÇÃO - A locação reger-se-á pelas Leis federais nº 8.245, de 18/10/91, e 8.666, de 21/06/93, dispensada a licitação com base no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, conforme despacho exarado nos autos do processo administrativo referido no preâmbulo.

CLÁUSULA OITAVA - OBRAS - As partes encarregar-se-ão de executar as obras que forem julgadas imprescindíveis à conservação do prédio locado, cabendo:

- a) ao LOCADOR, as obras estruturais relativas ar infiltrações, reforma de tubulações elétricas e hidráulicas, as de valorização do imóvel, e as que atendam aos requisitos de segurança e higiene exigidos pelas autoridades administrativas;
- b) ao LOCATÁRIO, as de manutenção, decorrentes do uso do imóvel em seu interior, incluindo pintura, restauração de emboço de paredes e teto, conserto de portas, pisos, janelas e fechaduras, bem como pequenos reparos nas instalações elétricas e hidráulicas ou outras desta natureza, incluindo as partes de uso comum.

PARÁGRAFO ÚNICO - Com prévia autorização do locador, poderão ser executadas obras de adaptação do prédio às necessidades de uso dos órgãos e serventias judiciais ou administrativas do Tribunal de Justiça a serem instalados, não ficando o locatário obrigado a desfazê-las ou a devolver o imóvel nas condições em que o recebeu.

CLÁUSULA NONA - BENFEITORIAS - A introdução de qualquer benfeitoria pelo LOCATÁRIO, previamente autorizado pelo locador, não se incorporará ao imóvel, podendo ser retirada quando da rescisão.

CLÁUSULA DECIMA - ALIENAÇÃO DO IMÓVEL - O presente contrato obriga os contratantes e todos os seus sucessores, a título universal ou singular, e a terceiros no caso da transferência de propriedade, nos termos dos artigos 1197 do Código Civil, 167, 1, 3, da Lei federal nº 6015/73, e 8º e seus parágrafos da Lei federal nº 8.245/91, de 18/10/91.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - PUBLICAÇÃO - O LOCATÁRIO promoverá às suas expensas, no prazo de 05 (cinco) dias da assinatura do presente termo:

- a) a publicação de extrato no Diário Oficial, Parte III;
- b) o envio de cópia deste termo ao Tribunal de Contas do Estado e à Superintendência de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento, Coordenação e Finanças do Tribunal de Justiça.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - IMPEDIMENTO DE USO - Em caso de incêndio ou ocorrência que cause a destruição ou a deterioração do imóvel locado, impedindo sua utilização, total ou parcial, em razão de fato não imputável ao LOCATÁRIO, poderá este, alternativamente:

- a) considerar suspensas, no todo ou em parte, as obrigações deste contrato, obrigando-se o LOCADOR a prorrogar o prazo de locação pelo tempo que haja perdurado o impedimento do uso;
- b) considerar rescindido o presente contrato, sem que ao LOCADOR assista direito a indenização.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DOCUMENTAÇÃO - O LOCADOR apresenta neste ato cópias do comprovante de sua habilitação jurídica e da escritura de propriedade do imóvel, que se entranham nos autos do processo administrativo respectivo.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - RESCISÃO - O LOCADOR reconhece ao LOCATÁRIO o direito de rescindir unilateralmente o presente contrato a qualquer tempo, sem que tenha de pagar multa ou indenização de qualquer espécie, bastando-lhe, para esse efeito, comunicar ao LOCADOR sua intenção, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

PARÁGRAFO ÚNICO — No caso da rescisão ocorrer a pedido do LOCADOR, este deverá notificar o LOCATÁRIO, concedendo o prazo de 90 (noventa) dias para desocupação do imóvel.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - PRORROGAÇÃO - Após o término do prazo mencionado na cláusula primeira, o presente contrato fica prorrogado de acordo com o artigo 56 da Lei nº 8.245/91, salvo na hipótese de novo ajuste que as partes venham a acordar, por solicitação do LOCADOR, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias do término do contrato.

Termo de Comodato de Imóvel⁹

TERMO DE COMODATO DE IMÓVEL	
COMODANTE:	_____
COMODATÁRIO:	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, CGC nº 28.538.734/0001-48, neste ato representado pela _____, no exercício da delegação outorgada pelo Ato Executivo nº _____.
COMARCA:	_____
DISTRITO:	
OBJETO:	Imóvel situado
FINALIDADE:	Instalação e funcionamento, preferentemente, de _____, podendo vir a ser ocupado por qualquer órgão do Poder Judiciário, independente de autorização do COMODANTE.
<p>Contrato de comodato que entre si fazem as partes acima qualificadas, a ser regido pelas cláusulas que se seguem.</p>	
<p>CLÁUSULA PRIMEIRA – PRAZO - O comodato terá início na data de assinatura deste termo e término em _____, podendo ser prorrogado automaticamente, se não houver manifestação em contrário das partes.</p>	
<p>CLÁUSULA SEGUNDA - DA CONSERVAÇÃO - O COMODATÁRIO responder suas expensas, pela limpeza, conservação, higiene e manutenção do imóvel objeto do comodato, de forma a que atenda plenamente às suas finalidades.</p>	
<p>CLÁUSULA TERCEIRA - LOCAÇÃO, EMPRÉSTIMO OU CESSÃO - Fica expressamente vedado ao COMODATÁRIO locar, transferir, emprestar ou ceder a terceiros, no todo ou em parte, o imóvel objeto deste contrato.</p>	
<p>CLÁUSULA QUARTA – BENFEITORIAS - A introdução de qualquer benfeitoria pelo COMODATÁRIO será autorizada pelo COMODANTE e não se incorporará ao imóvel, podendo ser retirada ao cabo do comodato, desde que não lhe cause dano.</p>	
<p>CLÁUSULA QUINTA - ENCARGOS - Caberá ao COMODATÁRIO o pagamento dos encargos decorrentes da utilização do imóvel, sendo:</p>	

⁹ *Idem*, pág 199.

I - os pagamentos referentes ao consumo de energia elétrica e de água e esgoto serão quitados diretamente às respectivas concessionárias prestadoras dos serviços;

II - os pagamentos referentes a IPTU, condomínio e demais taxas, se houver, deverão feitos mediante reembolso, após a devida quitação promovida pelo COMODANTE, depositando-se o respectivo valor na conta corrente nº ____ Agência ____, Banco em favor de _____.

CLÁUSULA SEXTA - RESCISÃO - Obriga-se o COMODATÁRIO a respeitar e a fazer respeitar integralmente o presente contrato, sujeitando-se à rescisão no caso de infração às suas cláusulas, mediante notificação com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

CLÁUSULA SÉTIMA - SUCESSÃO - O COMODANTE se obriga por si e por seus sucessores ao fiel cumprimento do contratado.

CLÁUSULA OITAVA — CASOS OMISSOS — Os casos omissos e quaisquer ajustes que se façam necessários em decorrência do comodato serão resolvidos de comum acordo entre as partes, lavrando-se termo aditivo.

CLÁUSULA NONA - PUBLICAÇÃO - O COMODATÁRIO promoverá, às suas expensas, no prazo de 5 (cinco) dias da assinatura do presente termo, a publicação de extrato no Diário Oficial, Parte III.

CLÁUSULA DÉCIMA - FORO - O Foro da Comarca da Capital é o competente para dirimir quaisquer dúvidas oriundas do presente comodato, nos termos do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, excluído qualquer outro.

Assinam o presente termo para os devidos fins e efeito legais, em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo:

....., de de 2001

COMODANTE

COMODATARIO

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TESTEMUNHAS

ASSINATURA: _____

NOME:

IDENTIDADE:

ENDEREÇO:

ASSINATURA: _____

NOME:

IDENTIDADE:

ENDEREÇO:

PROFISSÃO:

CIC:

PROFISSÃO:

CIC:

Termo de Permissão de Uso¹⁰

TERMO DE PERMISSÃO DE USO

TERMO DE PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO, QUE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO OUTORGA A _____.

Aos _____ dias do mês de _____ de 2001, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na qualidade de PERMITENTE, representado pela _____, no exercício da delegação outorgada pelo Ato Executivo nº _____, outorga a _____, na qualidade de PERMISSONÁRIA, representada por seu _____ permissão de uso de bem público, autorizada nos autos do processo administrativo nº _____ mediante as condições que se seguem.

CLÁUSULA PRIMEIRA — DO OBJETO - Constitui objeto da permissão, que será gratuita/onerosa, a área total de _____ m², localizada na _____.

CLÁUSULA SEGUNDA - DESTINAÇÃO DO IMÓVEL - A área Destinar-se-á exclusivamente à instalação e ao funcionamento do _____.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO PERMISSONÁRIO - permissionário se obriga a realizar, às suas expensas:

- a) as obras de adaptação necessárias à instalação, à conservação e à operação de seus equipamentos, bem como a usá-los exclusivamente para a finalidade descrita na cláusula segunda;
- b) arcar com todos os ônus referentes à legalização do funcionamento perante os órgãos competentes.

PARÁGRAFO ÚNICO - O permissionário só poderá promover adaptações de instalações na área permitida, mediante projetos previamente aprovados pelo Departamento Geral de Obras e Instalações do PERMITENTE.

CLÁUSULA QUARTA - PRAZO - A permissão de uso terá o prazo de _____ (_____) anos, com início na data de assinatura deste termo, podendo ser prorrogada ao exclusivo critério do PERMITENTE.

CLÁUSULA QUINTA - ENCARGOS — Como contraprestação pela permissão de uso objeto deste termo, obriga-se o PERMISSONÁRIO a repassar ao Tribunal de Justiça o valor de R\$ _____ (_____) mensais.

¹⁰ *Idem*, pág. 202.

PARÁGRAFO ÚNICO — O pagamento devido será efetuado até o 50 dia útil do mês subsequente, pela guia denominada GRERJ, código 05058, no Banco Banerj S.A., destinada ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, devendo a guia azul ser encaminhada mensalmente ao destinatário (Rua D. Manuel, 29, térreo, sala 03— Centro).

CLÁUSULA SEXTA — DO REAJUSTE — O valor fixado na Cláusula Quinta sofrerá reajustes anuais, no mês de _____ com base no IGP-M ou, na ocorrência eventual de sua extinção, de acordo com o índice que vier a substituí-lo, ou ainda, na falta deste, segundo outro que, fixado pelo Governo, mais se aproxime do índice extinto.

CLÁUSULA SÉTIMA — DAS RESPONSABILIDADES — O PERMISSIONÁRIO se obriga, por si ou sucessores, a:

- a) não ceder, transferir, arrendar ou emprestar a terceiros o imóvel que constitui o objeto da presente permissão de uso, bem como os direitos e obrigações dela decorrentes, salvo com expressa e prévia aquiescência do Tribunal de Justiça, que a poderá negar,
- b) não destinar o imóvel a fim diverso daquele previsto na cláusula segunda;
- c) arcar com as despesas com a utilização da área, referentes à prestação dos serviços de energia elétrica e água e esgoto, em valor a ser definido pelo Departamento Geral de Obras e Instalações do PERMITENTE, cujo pagamento observará a mesma forma prevista no parágrafo único da cláusula quinta;
- d) indenizar quaisquer danos ocorridos durante o prazo da permissão, cabendo a reposição das partes danificadas ou o pagamento do valor correspondente, a critério exclusivo do PERMITENTE.

CLAUSULA OITAVA — DO VÍNCULO - Inexistirá entre o Tribunal de Justiça e _____ no tocante às obras de recuperação e ao funcionamento do imóvel, vínculo de natureza civil, administrativa, previdenciária ou trabalhista, quanto aos serviços a serem executados e ao pessoal neles empregados.

CLÁUSULA NONA — DA CONSERVAÇÃO - O PERMISSIONÁRIO responderá, às suas expensas, pela limpeza, conservação, higiene e manutenção da área objeto da presente permissão, de forma a que atenda plenamente às suas finalidades.

CLÁUSULA DÉCIMA — DAS BENFEITORIAS — Qualquer benfeitoria ou adaptação introduzida pelo PERMISSIONÁRIO, previamente autorizada pelo PERMITENTE, não se incorporará ao imóvel, podendo ser retirada, desde que não lhe cause dano.

PARÁGRAFO ÚNICO — O PERMISSIONÁRIO responderá por eventuais danos causados ao imóvel ou a terceiros na realização de adaptações e benfeitorias.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA REVOGAÇÃO - Obriga-se o PERMISSIONÁRIO a respeitar e a fazer respeitar integralmente a presente permissão, sujeitando-se à revogação, a qualquer tempo, mediante notificação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, sem direito a indenização ou retenção.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA FISCALIZAÇÃO - A fiscalização da execução do objeto da presente permissão caberá a _____, a quem deverão ser encaminhadas todas as comunicações pertinentes.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA PUBLICAÇÃO - O PERMITENTE promoverá às suas expensas, no prazo de 05 (cinco) dias da assinatura do presente termo:

- a) publicação de extrato no Diário Oficial — Parte III;
 - b) envio de cópia deste termo ao Tribunal de Contas do Estado, à Secretaria de Planejamento, Coordenação e Finanças e ao Fundo Especial do Tribunal de Justiça.
- CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DO FORO** - O Foro da Comarca da Capital é o competente para dirimir quaisquer dúvidas oriundas da presente permissão de uso, nos termos do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, excluído qualquer outro.

Assinam o presente termo para os devidos fins e efeitos legais, em 04 (quatro) vias de igual teor e forma.

Rio de Janeiro,

PERMITENTE

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

PERMISSIONÁRIO

Testemunhas:

1) _____
Nome:
Ident.:

2) _____
Nome:
Ident.: